

# 4de vergadering

Dinsdag 15 oktober 1996

Aanvang 13.30 uur

## Voorzitter: Tjeenk Willink

Tegenwoordig zijn 60 leden, te weten:

Batenburg, De Beer, Van den Berg, Bierman, Boorsma, Braks, Cohen, Dees, Van Dijk, Eversdijk, Gelderblom-Lankhout, Van Gennip, Ginjaar, Glastra van Loon, Grewel, Grol-Overling, Heijmans, Heijne Makkreel, Hendriks, Hessing, Van Heukelum, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, De Jager, Jurgens, Ketting, Korthals Altes, J. van Leeuwen, L.M. van Leeuwen, Lodewijks, Loudon, Luijten, Lycklama à Nijeholt, Michiels van Kessenich-Hoogendam, Pit, Pitstra, Postma, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Staal, Steenkamp, Stevens, Stoffelen, Talsma, Tjeenk Willink, Tuinstra, Varekamp, Ter Veld, Vrisekoop, Werner, Wiegel, De Wit, Wöltgens, Van de Zandschulp, Zijlstra en Zwerver,

en mevrouw Van de Vondervoort, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, en de heer Vermeend, staatssecretaris van Financiën.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Baarda, Luimstra-Albeda en Le Poole, wegens verblijf buitenslands;

Glasz, Van den Broek-Laman Trip, Van Graafeiland en Verbeek, wegens bezigheden elders.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De **voorzitter**: Aangezien voor verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en voor algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nummers 24833, 24838, 24839, 24840, 24841, 24842 en 24878 de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze verdragen respectievelijk AMvB's geen behoefte bestaat.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wet op het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) (24454).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:  
- **Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet) (24552);**  
- **Regels inzake de invoering van de Financiële-verhoudingswet (Invoeringswet**

## Financiële-verhoudingswet (24553).

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Dijk** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Wij buigen ons vandaag over een buitengewoon belangrijk en diep ingrijpend wetsvoorstel, dat een fundamentele verandering aanbrengt in de wijze waarop bijna 20 mld. aan algemene uitkeringen van het Rijk over de gemeenten wordt verdeeld. Ingrijpend omdat naast gemeenten die ruimer worden bedeed vele andere gemeenten soms in aanzienlijke mate en zeer pijnlijk worden gekort. Het was dan ook voorspelbaar dat de wet weerstand en verzet zou oproepen.

Twee vragen dringen zich op. Was een dergelijke ingreep wel nodig? Is de weerstand op een aantal onderdelen misschien terecht? Voorzitter! Wij zijn geneigd, de eerste vraag volmondig met "ja" te beantwoorden. De nu geldende Financiële-verhoudingswet is zo onbevredigend, houdt zo weinig rekening met vele factoren die de financiële positie en het kosten-niveau van individuele gemeenten bepalen en veroorzaakt daardoor een zo grote financiële ongelijkheid tussen gemeenten, dat een ingreep van deze aard hoogst noodzakelijk is. De regering heeft zeker verdienstelijk werk gedaan met het ontwerpen van een verdelingssysteem waarmee wordt beoogd, zo goed mogelijk rekening te houden met de meest relevante factoren en zodoende grotere gelijkheid te bewerkstelligen in de financiële positie van de gemeenten. Of ze daar geheel in

## Van Dijk

geslaagd is, valt nog te bezien, maar daarover later.

Het antwoord op de tweede vraag, of de weerstand terecht is, moet luiden: op bepaalde punten wellicht wel, want de wet kent een aantal imperfecties, onvolkomenheden. Voorzitter! De kunst, ook van dit huis, zal zijn om met behoud van het goede die onvolkomenheden te verwijderen.

Alvorens in te gaan op de inhoud van het wetsvoorstel zelf, dat de verdeling van de algemene uitkering tussen gemeenten regelt, wil ik aandacht vragen voor het verband met wat het voorstel niet regelt: de omvang van wat er te verdelen is. Dat laatste, de jaarlijkse bepaling van de omvang van het Gemeentefonds, staat los van deze wet. Conform vigerende afspraken wordt dit door andere factoren bepaald, met name door mutaties in het niveau van de rijksuitgaven. Wij hebben wel begrip voor deze scheiding, want je haalt in bestuurlijk Nederland heel wat overhoop, als je die relatie wel zou willen leggen. Maar ik vraag me af of zij op den duur vol te houden is.

Een van de vernieuwende elementen van dit wetsvoorstel is dat bij de bepaling van de behoefte aan een algemene uitkering op het niveau van de individuele gemeente rekening wordt gehouden met het vermogen van die gemeente eigen middelen te verwerven, met name de belastingcapaciteit van onroerende zaken. Hoe hoger die capaciteit, hoe lager de uitkering, en omgekeerd.

Wij achten dit een goede zaak. Maar wat voor de individuele gemeente geldt als grond voor een lagere uitkering, heeft die functie niet voor de gemeenten gezamenlijk. Ik betwijfel of dit op den duur houdbaar zal blijken te zijn. Opwaardering van het onroerend goed bijvoorbeeld leidt bij gelijkblijvende tarieven tot een zwaardere collectievelastendruk op burgers, instellingen en bedrijven. Het Rijk zal daarop aangesproken worden. Het wordt daarop al aangesproken, gezien de discussie over de lokale lastendruk.

De bewindslieden hopen of verwachten dat de gemeenten hun tarieven zullen verlagen, en wij met hen, maar als dat in onvoldoende mate zou gebeuren, zal de zaak op een andere wijze gecorrigeerd moeten worden. Dan zal de bestuurslaag waar het probleem is ontstaan, in casu de gemeenten, ook

aangesproken moeten kunnen worden. In laatste instantie zal de algemene uitkering aan het Gemeentefonds dan niet buiten beschouwing kunnen blijven.

De bewindslieden schrijven daarover: mocht tegen onze verwachting in de ontwikkeling (naar lagere tarieven) een andere zijn, dan zullen wij in samenspraak met de gemeenten (VNG) bezien welke maatregelen genomen kunnen worden.

Mag ik hieruit afleiden dat de bewindslieden de hier aangevoerde problemen ook wel zien, maar nog even afwachten hoe de zaak zich ontwikkelt? Wij zullen nauwlettend volgen hoe dat afloopt.

De constructie waarbij de belastingcapaciteit van gemeenten wel van invloed is op de verdeling van de koek, maar niet op de omvang van de koek, roept merkwaardige herverdelingseffecten op, de zogenaamde tweede-orde-effecten. Een gemeente waar de waarde van het onroerend goed zeer snel stijgt, zal bij gelijkblijvende andere factoren haar algemene uitkering zien dalen, maar door de tweede-orde-effecten in mindere mate dan men aanvankelijk zou verwachten. Een gemeente waar de waarde van het onroerend goed ook stijgt, maar in zeer geringe mate, kan zelfs door die tweede-orde-effecten een hogere uitkering krijgen, hoewel zij die wellicht niet nodig heeft. Wat bij de ene gemeente wordt weggehaald, moet naar de andere toe, want de koek moet op, hoewel de magen misschien al vol zijn. Uit een oogpunt van verdeling is het systeem lang niet slecht, maar uit een oogpunt van aanwending van schaarse overheidsmiddelen is het waarschijnlijk niet optimaal.

De bewindslieden hopen of verwachten dat de gemeenten hun tarieven zullen verlagen, ik zei het reeds. Maar dan moeten zij bij de toepassing van deze wet niet net doen alsof zij dat niet verwachten. En dat doen zij door de komende vijf jaar met een onveranderd rekentarieef te werken. Dat moedigt tariefsverlagingen niet aan. De hierboven opgevoerde gemeente die haar uitkering ziet dalen, zal dat nadeel onverminderd behouden, ook al geeft zij haar hogere OZB-opbrengst geheel aan de burgers terug via tariefsverlaging. De gemeente die een hogere uitkering ontvangt,

behoudt dat voordeel, ook al geeft ze geen cent terug aan de burgers.

Wij pleiten er niet voor het toegepaste rekentarieef te doen aansluiten bij de actuele tarieven van de individuele gemeenten, want dat zou inderdaad te zeer ingrijpen in de gemeentelijke beleidsvrijheid terzake. Er is echter geen enkele beperking van die beleidsvrijheid als het toegepaste rekentarieef de, naar wij hopen, neerwaartse trend in gemeentelijke tarieven zal volgen. De argumenten die de regering aanvoert tegen dit voorstel hebben ons niet overtuigd. Allereerst wijst de regering erop dat er tussen 1997 en 2001 geen sprake zal zijn van een sterk onevenwichtig groeiende OZB-waarde. Dat wisten wij ook al. Onze bedoeling was echter niet het rekentarieef de verandering in de OZB-waarde te laten volgen, maar de beoogde gemeentelijke tariefsverlagingen die in de tussenliggende jaren nog moeten plaatsvinden.

In de tweede plaats vrezen de bewindslieden dat daardoor een te zeer door de gemeenten te beïnvloeden maatstaf zal worden gecreëerd. Dat lijkt nogal vergezocht, maar zou in de gegeven omstandigheden waarschijnlijk gunstig uitwerken. Het Rijk gaat dit najaar in overleg met de gemeenten om te bewerkstelligen dat de hogere waarderingen worden omgezet in tariefsverlaging. Het gemeentelijke tarievenbeleid is voor het Rijk dus geen neutrale zaak, maar iets dat het Rijk wenst te beïnvloeden.

Het zijn uiteindelijk echter de individuele gemeenten die daarover beslissen. Gemeenten waarin zich fors hogere waarderingen voordoen, krijgen bij gelijkblijvende tarieven hogere belastingopbrengsten en een lagere uitkering. Wellicht zijn zij eerder geneigd, door lagere tarieven een deel van die belastingopbrengst prijs te geven als zij het vooruitzicht hebben dat zij daardoor een bijdrage leveren aan een verlaging van het rekentarieef die weer gunstig uitwerkt voor hun algemene uitkering.

Voorzitter! Wij willen geen messen trekken over de vraag of de aanpassing van het rekentarieef jaarlijks automatisch de trend van de gemeentelijke tarieven moet volgen of van tijd tot tijd als gevolg van expliciete, bestuurlijke besluitvorming. Ik zou er niet te lang mee wachten en zeker niet tot het jaar 2001, maar in het vooruitzicht stellen dat een duidelijke neerwaartse trend

## Van Dijk

in de gemeentelijke tarieven zonder veel vertraging gevolgen in diezelfde richting zal hebben voor het rekestarief. Kort gezegd: het rekestarief is voor ons te weinig dynamisch in een systeem dat beoogt dynamisch te zijn.

Voorzitter! Mede op aandrang van de Tweede Kamer is de doorwerking van de hoogte van de gemeentelijke belastingcapaciteit bij de vaststelling van de algemene uitkering aan de gemeenten beperkt met 20% voor woningen en met 30% voor niet-woningen. Wij achten dit geen verbetering, omdat deze maatregel afbreuk doet aan de hoofddoelstelling van deze wet, gemeenten in financieel opzicht in een zo gelijkwaardig mogelijke positie te brengen. Bovendien is hij voor de gemeenten een sigaar uit eigen doos. De staatssecretaris heeft een aantal argumenten aangedragen om deze beperking in de doorwerking van de OZ-belastingcapaciteit te rechtvaardigen, maar zij heeft geen erg gelukkige hand bij de keuze van haar argumenten. Zij dient te bedenken dat één steekhoudend argument altijd beter is dan drie halfzachte of ondeugdelijke argumenten.

Haar eerste argument is het volgende. Nadat ons eerst verzekerd was dat er geen hiaten in de verdeelmaatstaven aan de uitgavenkant zaten en dat alle kostenfactoren voldoende in het verdeelstelsel zijn gehonoreerd, blijken in een later stadium toch weer kosten te zijn opgedoken die onvoldoende zijn gehonoreerd, namelijk de kosten van gemeenten met grote industriële projecten. Dit vergroot het vertrouwen in het stelsel bepaald niet. Zitten er wellicht meer hiaten in? Afgezien daarvan kan dit hoogstens een argument zijn om deze gemeenten met grote industriële projecten tegemoet te komen. Het is geen argument voor de algemene beperking van de doorwerking van de OZB-capaciteit voor alle bedrijfsgebouwen, laat staan voor woningen en niet-woningen.

Het tweede argument is dat van 100% doorwerking een verkeerde impuls uitgaat op het gemeentelijke beleid met betrekking tot het aantrekken van bedrijven en de bevordering van de werkgelegenheid. Gemeenten zouden geen voordeel meer hebben van hun inspanningen om de totale waarde van het onroerend goed in de

gemeente te verhogen. Dit laatste punt nu is pertinent onjuist. Door de tweede-orde-effecten wordt geen enkele gemeente per saldo 100% gekort als een stijging van de OZB-waarde 100% doorwerkt in de eerste-orde-effecten. Alle gemeenten worden rijker van een stijging van de OZB-waarde, zeker als de berekening van die rijkdom uitgaat van een vast rekestarief. Dat kan ook niet anders, omdat voor alle gemeenten tezamen de doorwerking van een stijging van de OZB-waarde 0,0% is. Als collectiviteit behouden de gemeenten 100% van het voordeel van een stijging van de OZB-waarde. Dat geld moet ergens blijven. Omgekeerd leidt de 20-30% beperking in de doorwerking ook niet tot een stijging van het totale bedrag dat beschikbaar is. De gemeenten betalen zelf voor die 20-30% beperking. Vandaar dat ik het een sigaar uit eigen doos noem.

Wat wel verandert, is de verdeling tussen de gemeenten. Gemeenten met een sterk expansieve onroerend-goedsector, zullen hier op den duur beter van worden. Gemeenten die niet kunnen of niet mogen expanderen, waaronder gemeenten die verplicht zijn tot een restrictief beleid, leggen erop toe. Zij betalen mee aan het voordeel van de expansieve gemeenten. Zo werkt het systeem. Voorwaar geen stap die de hoofddoelstelling van deze wet, een grotere financiële gelijkheid, dichterbij brengt.

De bewindslieden gaan een aantal jaren tegemoet waarin deze wet aan de monitor ligt om te zien of reparaties nodig zijn. Wij zouden hen willen verzoeken dit punt bij de monitoring te betrekken. Houd in de gaten hoe de korting, de beperking, uitwerkt.

Voorzitter! Gemeenten beschikken nog over andere middelen dan de belasting op onroerende zaken om hun algemene uitgaven te dekken. De omvang van die post overige eigen middelen is bepaald niet gering. In de voorliggende wet is met die middelen rekening gehouden door bij alle gemeenten eenzelfde percentage in mindering te brengen, overeenkomend met het aandeel van die middelen in alle gemeenten tezamen. Een nogal grove methode, die verschillen in het gewicht van die middelen tussen gemeenten negeert. Wij waren aanvankelijk geneigd de regering hierin te volgen. De groep overige eigen middelen is zeer

heterogeen en moeilijk in een verdeelsysteem te vatten. Bovendien, zo namen wij aan, zijn de verschillen in hoogte te zeer uitkomst van het beleid van de afzonderlijke gemeenten om als maatstaf voor de verdeling van de algemene uitkering te kunnen dienen.

Wij gingen ervan uit dat de bewindslieden uit prudentie wel zouden hebben geverifieerd dat de afwijkingen van het percentage per gemeente niet zo groot zouden zijn dat van onevenredig grote bevoordeling casu quo benadeling gesproken zou kunnen worden. Het verontrustte ons dan ook om te vernemen dat de bewindslieden niet over de noodzakelijke gegevens beschikken en deze check dus niet hebben kunnen uitvoeren. Een gemeente meldt ons dat het verschil tussen norm en werkelijkheid voor die gemeente 7 mln. bedraagt en dat het overgrote deel van haar overige middelen bepaald wordt door exogene factoren waar de gemeente niet op kan sturen.

Kunnen de bewindslieden de conclusie bevestigen van een onderzoek door Cebeon en VB/Advies dat luidt, ik citeer: "dat opmerkelijk genoeg in de praktijk blijkt dat de verschillen in de inkomstenniveaus tussen de gemeenten bij de overige eigen middelen vele malen groter zijn, zelfs tot f 200 per inwoner, dan de verschillen tussen de diverse OZB-varianten waarover zo heftig is gediscussieerd"?

Voorzitter! Wij willen klaarheid in deze zaak. Laat ik het eens anders benaderen. In het plan van aanpak periodiek onderhoud wordt het gebrek aan kennis van de bewindslieden zelfs tot deugd verheven. Wij lezen daar, ik citeer weer: "aan deze kennis (van de overige eigen middelen) ontbreekt het ons thans, maar wat belangrijker is, het lijkt ons gelet op de gemeentelijke autonomie ook niet wenselijk dat wij over deze kennis zouden gaan beschikken. We zouden te dicht op de gemeentelijke beleidsvrijheid zitten." Op het eerste gezicht is dat een loffelijke bescheidenheid en terughoudendheid. Maar als de bewindslieden zo weinig weten van die eigen middelen, hoe kunnen zij dan zo stellig zeggen dat zij weinig of geen verband houden met structuurkenmerken van een gemeente en voornamelijk afhankelijk zijn van het gevoerde gemeentelijk beleid?

## Van Dijk

Bij de beschrijving van het periodieke onderhoud kiezen de bewindslieden de volgende aanpak. Ik citeer weer, let wel hier gaat het over de uitgaven, niet over de inkomsten: "bij het volgen van de uitgaven van de gemeenten zullen twee invalshoeken worden gekozen. (...) Bij de tweede invalshoek richt het onderzoek zich op de spreiding van uitgaven over groepen gemeenten (...) om te zien of bepaalde structuurkenmerken onvoldoende of juist te veel worden gehonoreerd." Dat spreekt ons aan. Hier is helemaal geen sprake van valse bescheidenheid of terughoudendheid in de zin van "over die informatie zouden wij eigenlijk niet moeten beschikken, gezien de gemeentelijke autonomie". Integendeel, recht voor zijn raap, zoeken naar informatie over gemeentelijke uitgaven, niet alleen geaggregeerd, maar ook van groepen gemeenten.

Welnu, dat is nu precies wat wij voor de overige eigen inkomsten vroegen. Kijk eerst eens naar de spreiding in het niveau van die inkomsten. Misschien zijn de afwijkingen van het gemiddelde maar klein en is verdere aanpassing niet nodig. Indien wel, zoek dan naar structurele oorzaken die de verschillen verklaren. Het gaat er bij ons niet in dat de nodige gegevens er niet zijn. En als die er niet zijn, dan gaan de bewindslieden ze maar halen, desnoods steekproefsgewijs. Wij vragen op dit punt om een duidelijke toezegging.

Ook de Tweede Kamer heeft een aantal onvolkomenheden gesignaleerd die onze indruk bevestigen dat deze wet op een aantal punten dient te worden bijgesteld. Aangezien de bewindslieden als bouwers van dit huis hebben toegezegd, constructiefouten te zullen herstellen en over die zaken binnen de overgangperiode van deze wet duidelijkheid te verschaffen, gaan wij daar niet dieper op in. Het betreft hier de kosten van jonge monumenten, de kosten van de economische functie, de kosten van gemeenten vallend onder het restrictieve beleid en de kosten van natuur en landschap, een nieuwe maatstaf voor bodemgesteldheid, een andere maatstaf oppervlakte bebouwde kom, de kosten van de bijstand, de maatstaf minderheden, de bewoners van bijzondere woongebouwen, de onderwijs-huisvesting en het verschil tussen wetsfictiegemeenten en andere

gemeenten bij de waardering van onroerende zaken. Wij zullen dus de komende jaren nog heel wat te stellen krijgen met deze wet.

Ook voor een aantal afzonderlijke gemeenten of groepen van gemeenten blijkt nader onderzoek noodzakelijk: Zuid-Limburg, Haarlemmermeer en artikel 12-gemeenten zoals Hilversum. Het onderzoek naar aanleiding van de wat merkwaardige uitkomsten van het verdeelsysteem voor Zuid-Limburg valt volgens het plan van aanpak van de staatssecretaris uiteen in twee delen: een algemeen deel bestaande uit een nadere analyse van de uitkomst voor Limburg en twee specifieke elementen: de geaccidenteerdheid van het terrein en het economisch ontwikkelingspotentieel. Opvallend is dat beide laatste elementen wel voorkomen in de agenda voor 1997, maar de meer algemene analyse niet. Waarom? Wij hechten er grote waarde aan dat ook dat onderzoek in Zuid-Limburg met enige voortvarendheid wordt uitgevoerd.

Voorzitter! Nadat de behandeling in de Tweede Kamer was voltooid, werd nog een andere onvolkomenheid bekend die enige consternatie veroorzaakte, niet zozeer een onvolkomenheid in het nieuwe verdeelstelsel als wel in de wijze waarop de bewindslieden omgaan met de overgangsregeling van oud naar nieuw. Wij dachten ervan te mogen uitgaan dat die overgangsregeling, de zogenaamde suppletie-regeling, de overgang van het oude stelsel, zoals dat geldt tot het einde van dit jaar, naar het nieuwe stelsel dat begin volgend jaar van kracht wordt, zou overbruggen door de nadelen voor gemeenten die erop achteruitgaan te spreiden over vijf jaar. Neen, zeggen nu de bewindslieden, voor gemeenten die vanaf 1 januari 1996 opnieuw zijn ingedeeld houden wij bij het toepassen van de suppletie-regeling geen rekening meer met de uitkering die zij over het laatste jaar van de oude regeling genoten. Zij worden als het ware beschouwd als nog niet heringedeeld, of als pas in 1997 heringedeeld. De financiële gevolgen voor die gemeenten zijn niet onaanzienlijk. Voor 's-Hertogenbosch zijn zij  $\pm$  12 mln. Dat is nogal schrijnend, omdat die gemeenten er tot het verschijnen van de junicirculaire van mochten uitgaan dat de suppletie-regeling van de meest recente gegevens over 1996 zou uitgaan en omdat zij

daarop hun financiële planning hebben gebaseerd.

Welke argumenten voeren de bewindslieden voor deze inconsistentie aan? Volgens hen gaat het bij deze gemeenten niet om een structureel hoog niveau van uitgaven dat gefaseerd verlaagd moet worden. Immers, de hogere uitkering in 1996 was maar een incidentele, eenmalige verhoging. Pardon, de verhoogde uitkering 1996 was een structurele verhoging, namelijk gebaseerd op de structuur van de Financiële-verhoudingswet die in 1996 nog volledig van kracht is. En die verhoging en de afbouw ervan conform de suppletie-regeling zijn structureel verwerkt in de financiële meerjarenplannen van de gemeenten. Bovendien, sinds wanneer houdt de staatssecretaris zich bezig met de vraag of de uitgaven van de gemeenten wel structureel zijn? Geldt ook voor andere gemeenten dat de suppletie-regeling alleen van toepassing is op inkomsten die nodig zijn om structurele uitgaven te dekken? Ik ben bang dat hier een tamelijk willekeurig onderscheid gemaakt wordt, leidend tot ongelijkheid tussen gemeenten die zijn heringedeeld in een tijd dat de oude Financiële-verhoudingswet nog volledig van kracht was. Ik zou de bewindslieden met enige klem willen verzoeken hun standpunt in deze zaak te herzien. Een wetswijziging, zo heb ik begrepen, is daarvoor niet eens nodig.

Voorzitter! Ik rond af. Het verwondert ons niet dat aan een zo gecompliceerde wet als deze nogal wat imperfecties en onzekerheden kleven. Wij pretenderen nogal wat met deze wet, namelijk voor honderden gemeenten in de meest uiteenlopende omstandigheden maatstaven te ontwikkelen die de behoeften en de middelencapaciteit zuiver uitdrukken en daarop een zodanig verdeelstelsel te baseren dat die gemeenten daarmee in een min of meer gelijke financiële positie komen te verkeren.

Wij herhalen wat wij eerder zeiden: de bewindslieden en hun ambtenaren hebben verdienstelijk werk geleverd. Dat het systeem nog verre van perfect is, nemen wij hen niet aanstonds kwalijk. Wel zouden wij het hen kwalijk nemen als niet met de nodige voortvarendheid de bestaande onzekerheden werden weggenomen en de imperfecties werden gecorrigeerd. Wij zien het

## Van Dijk

antwoord van de bewindslieden met belangstelling tegemoet.



De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De wetsvoorstellen die wij thans behandelen, hebben diepe sporen van verdeeldheid getrokken. Dat kon ook niet anders, want een herverdeling waarmee zo grote bedragen zijn gemoeid, moet wel tot felle tegenstellingen leiden.

De zogenaamde nadeelgemeenten hebben zich met grote indringendheid verzet, omdat zij zich gesteld zien voor grote verlagingen van hun budgetten die zij alleen door besparingen of door belastingverhoging kunnen opvangen. Het is daarom begrijpelijk dat het verzet zo breed is. Het is ook begrijpelijk dat het dwars en diep door de politieke partijen snijdt.

De nadeelgemeenten zijn opgekomen voor hun financiële belangen en die van hun burgers. Dat zij dit gedaan hebben, was in overeenstemming met hun taak. Zij hebben daarbij ook enig succes geboekt, want hun nadelen zijn bij de behandeling in de Tweede Kamer enigszins beperkt en uitgesteld. Een woord van waardering mag hier klinken voor de vele nadeelgemeenten die, ondanks hun harde verzet tegen de onderhavige wetsvoorstellen, hebben willen vooropstellen dat een wijziging van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten op zichzelf noodzakelijk was.

Ook de leden van mijn fractie vinden een wijziging van de financiële verhoudingen tussen de gemeenten een goede zaak. Zij stellen daarbij in beginsel voorop dat, als de uitgangspunten voor de nieuwe verdeling op zichzelf juist en zuiver zijn, de effecten, hoe onaangenaam die ook kunnen zijn voor sommige gemeenten en hun burgers, moeten worden aanvaard.

Voorts lijkt het ons aanvaardbaar om rekening te houden met de eigen belastingcapaciteit van de gemeenten. Daarmee is nog geen definitief oordeel gegeven, want de vraag blijft dan nog of de verevening van de belastingcapaciteit nagenoeg geheel dan wel slechts zeer gedeeltelijk moet plaatsvinden. Tegen een volledige verevening van de belastingcapaciteit bestaan ook enige bezwaren. Wij hebben daarover in

het voorlopig verslag enkele opmerkingen gemaakt.

In de Tweede Kamer is een oplossing gevonden die erop neerkomt dat de verevening slechts gedeeltelijk – hoewel wel groten-deels, namelijk voor 70 of 80% – wordt doorgevoerd. Tevens is er een overgangsregeling die enig uitstel biedt. Deze wijziging van het wetsvoorstel kan worden gezien als een compromis, ook al zal niet iedereen zich daarin kunnen vinden. Gelet op de aangevoerde argumenten voor de verevening enerzijds en op de gemeentelijke autonomie anderzijds, menen de leden van de fractie van de VVD dat dit compromis aanvaardbaar is, zodat er geen reden lijkt te zijn om onze goedkeuring aan het wetsvoorstel te onthouden.

Wij merken voorts nog op dat het misschien heeft ontbroken aan een goede voorlichting. Er lijkt sprake te zijn van tal van misverstanden. Ik geef daarvan enkele voorbeelden. Vele functionarissen van nadeelgemeenten, politici en ambtenaren, menen dat zij worden gestraft voor het zuinige beheer dat in hun gemeenten is gevoerd. Wij hebben dit argument alom in het land gehoord, van hoog tot laag. Toch is het niet juist. Het uitgavenpatroon van de gemeenten heeft geen enkele rol gespeeld. Het gaat om een volstrekt theoretische verdeling. De bestedingen van de gemeenten deden er dus niet toe.

Anderen merken in de wandelgangen op dat zij nu verplicht zijn om de OZB-tarieven op ten minste het gemiddelde niveau te stellen, aangezien – zo zeggen zij – zij anders nogmaals worden gekort. Ook deze opmerking is naar ons oordeel geheel onjuist. Het lijkt mij goed dat de bewindslieden dit nog eens bevestigen.

Onze vragen, gesteld bij de schriftelijke behandeling, zijn uitvoerig en goed beantwoord. Wij hebben er geen behoefte aan, thans nog op de details van de regelingen in te gaan. Ik voeg hieraan toe dat wij op zichzelf geen bezwaar hebben tegen de gekozen rekenrente. De keuze van deze rente doet er weinig toe. Het gaat immers om de verhoudingen tussen de gemeenten; de totale pot staat vast.

Voorts vragen wij aandacht voor enkele problemen die recent onder onze aandacht zijn gebracht. Het is niet de bedoeling van de regering

dat deze wetsvoorstellen leiden tot belastingverzwaring. Tegenover belastingverhogingen in nadeelgemeenten zullen belastingverlagingen staan in de voordeelgemeenten. De regering rekent op deze belastingverlagingen. Ook wij rekenen daarop. Wij voelen ons daarbij enigszins gesterkt door de berekeningen en beschouwingen van prof. Stercks in Groningen.

In dit verband kom ik nu te spreken over de situatie van de gemeente Den Haag. Den Haag is een voordeelgemeente. In de zienswijze van de regering zou dat moeten betekenen dat Den Haag zijn tarieven kan gaan verlagen. Het gemeentebestuur van Den Haag zegt echter dat dit toch niet kan, omdat Den Haag een artikel 12-gemeente is. Daardoor heeft Den Haag geen ruimte om de tarieven te verlagen. Hier is dus sprake van een conflict. Op zichzelf zou dit wetsontwerp moeten leiden tot een verlaging, maar aan de andere kant is er de regeling van artikel 12, die dat kennelijk verhindert. In onze fractie leeft de gedachte dat dit wetsvoorstel niet bedoeld kan zijn om een situatie ten aanzien van artikel 12 te verhelpen, dus om daar iets aan toe of af te doen. Bij de uitvoering van deze wet moet eigenlijk vooropstaan dat de voordeelgemeenten hun belastingen kunnen verlagen. Doordat zij altijd te kort gekomen zijn, hebben zij noodgedwongen hun belastingen sterk moeten opvoeren. In Den Haag is de belastingdruk extreem hoog. Den Haag moet het tarief nu kunnen verlagen. Dat schijnt echter niet te kunnen vanwege de artikel 12-status. Wij zien graag dat de bewindslieden zich hier nog eens over buigen en de toezegging doen dat in ieder geval een gedeelte van het voordeel dat Den Haag heeft, aan de burgers van Den Haag kan worden teruggegeven. Ik vraag hiervoor bijzondere aandacht van de bewindslieden.

Verschillende gemeenten, waaronder 's-Hertogenbosch, Sint Michielsgestel en Wijk bij Duurstede, klagen dat niet op de juiste wijze rekening wordt gehouden met hun schaalvergroting door de gemeentelijke herindeling. Voor hun uitkering zou worden uitgegaan van de cijfers over het jaar 1995, terwijl nadien een schaalvergroting heeft plaatsgehad. Toen deze kwestie aan mij werd voorgelegd, dacht ik aanstonds: kan deze zaak niet in goed overleg

## Rensema

geregeld worden tussen de ambtenaren van het ministerie en deze gemeenten? Er zijn enkele mogelijkheden: óf er zijn goede argumenten om de cijfers van 1995 toch als uitgangspunt te nemen, omdat de andere cijfers nog niet voldoende bekend zijn, óf deze gemeenten hebben gewoon gelijk. Het laatste is ook mogelijk. Dan moet het, eventueel bij compromis, te regelen zijn. Over de situatie van 's-Hertogenbosch, Sint Michielsgestel en Wijk bij Duurstede verneem ik graag nog het oordeel van de staatssecretarissen.

Vanmorgen kreeg ik nog een brief van de gemeente Bergschenhoek. Hoewel het wel erg om details gaat, wijs ik erop dat deze gemeente zegt dat zij een onverwacht nadeel heeft in verband met de snelle ontwikkeling van haar Vinex-locaties. Ik weet niet of het zo is, maar deze gemeente stelt dat. Door de snelle ontwikkeling van haar Vinex-locaties krijgt zij een geringere uitkering uit het Gemeentefonds. Mijn vraag aan de staatssecretarissen is of dit het geval is en, zo ja, waarom dit zo is.

Mijnheer de voorzitter! Voor de overige problemen vertrouwen wij op het periodieke onderhoud van de verdelingsfactoren, dat door de regering is toegezegd.

De heer **Cohen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Financiële verdeelmodellen zijn per definitie maar beperkt houdbaar. Daar zijn verschillende redenen voor. Iedere keer opnieuw wordt geprobeerd om de relevante criteria voor verdeling te ontwikkelen, die zo goed mogelijk te definiëren en op hun relatieve waarde te schatten. Maar tijden veranderen, en waar een criterium uitstekend kan passen in een bepaalde tijd, kan het maar zo gebeuren dat datzelfde criterium in een andere periode niet past. Maar dat is niet het enige argument waarom verdeelmodellen maar een beperkte houdbaarheid hebben. De tweede belangrijke reden is de natuurwet dat gedrag zich aanpast aan geldende criteria. Soms is dat precies de bedoeling, soms ook leidt dat tot niet bedoelde consequenties, vaak leidt het tot aanpassing, en dan meestal tot verdere detaillering van de criteria. En zo wordt het model weer ingewikkelder, minder transparant, met steeds meer

onbedoelde neveneffecten, tot het moment komt dat je weer van voren af aan moet beginnen, met schone lei en frisse blik.

Wat de verdeling van de financiën over de gemeenten betreft, bevinden wij ons vandaag aan het einde van dat stadium. Er is met een enorme energie gewerkt aan een geheel nieuw stelsel en het resultaat daarvan ligt thans ter finale besluitvorming in deze Kamer voor. Het is een ingenieus stelsel geworden dat beoogt de verschillende gemeenten van ons land in een gelijkwaardige positie ten opzichte van elkaar te brengen. Dat is een zware opgave, want er zijn nogal wat gezichtspunten die op een afgewogen wijze in het geheel hun plek moeten krijgen.

Zo'n nieuw stelsel leidt per definitie tot herverdeling. Er zijn winnaars en er zijn verliezers; de verliezers, of zelfs degenen die op deelaspecten verliezen, laten zich luid en duidelijk horen. Zij laten met kracht van argumenten en als het even kan ook met empirisch onderzoek zien, waarom nu juist die aspecten niet deugen. Wij hebben dat in de achter ons liggende periode in ruime mate gezien en ook nu nog, vlak voor de behandeling van de wet in deze Kamer, hebben ons berichten bereikt die als zodanig te percipiëren zijn. Sommige daarvan spreken aan – die komen straks dan ook nog aan de orde – van andere heb je het gevoel: soms zit het mee, soms zit het tegen.

En waar het hier tenslotte om gaat, is de uiteindelijke afweging. Mijn fractie is in het algemeen van oordeel dat van het thans voorliggende voorstel zowel de doelstellingen als de instrumenten deugen. Na alles wat daarover al gezegd is, meen ik te kunnen volstaan met het betuigen van adhesie aan de doelstellingen van de wet: van de rand naar de stad en van rijk naar arm. En ook wat de instrumenten betreft, is mijn fractie van oordeel dat die in het algemeen passend lijken voor de tijd waarin wij leven. Helemaal geslaagd kan het model, afgezien van wat ik daar straks nog over zal opmerken, overigens niet genoemd worden nu de vier grote steden daarin niet blijken te passen en voor hen een apart regime is afgesproken. Maar uit hetgeen ik hiervoor gezegd heb over de beperkte houdbaarheid van welk verdelingsmodel dan ook, valt af te

leiden dat ik ervan overtuigd ben dat ook deze wet over een aantal jaren "op" zal zijn, ook al stelt de regering zich thans ten doel om met behulp van een jaarlijks uit te voeren onderhoudsplan de tand des tijds te overwinnen. Dat zal niet lukken, waarmee niet gezegd wil zijn dat het onderhoudsplan geen goed idee is; ik kom daar straks nog even op terug.

Een van de beoogde effecten van het wetsvoorstel is een ingrijpende wijziging in de feitelijke verdeling van de middelen over de gemeenten. Mijn fractie is daarbij bezorgd – en mijn fractie is de enige niet – over de gevolgen die dat zal hebben voor de totale lastendruk. Als gevolg van deze wet verandert het totale budget van het Gemeentefonds niet, maar door de veranderde verdeling ontstaan er voordeelgemeenten en nadeelgemeenten. Nadeelgemeenten zullen of moeten bezuinigen of op andere wijze aan hun geld komen of een combinatie van deze beide middelen toepassen. De beide laatste mogelijkheden leiden tot een verhoging van de lastendruk in die gemeenten. Als het goed is, wordt die verhoging gecompenseerd door een verlaging van de lastendruk in de voordeelgemeenten. Die krijgen immers meer geld uit het Gemeentefonds en kunnen, bij gelijkblijvende activiteiten, de lasten voor hun inwoners verlagen, bijvoorbeeld door een verlaging van het OZB-tarief, dat in die gemeenten in het algemeen tamelijk hoog is.

Maar zal dat ook allemaal werkelijkheid worden? Licht het niet in de rede dat voordeelgemeenten een deel van de opbrengsten zelf gaan gebruiken, bijvoorbeeld voor activiteiten die men altijd al graag had willen ondernemen, maar waarvoor geen geld was? Als dat het geval is, ligt niet alleen lokale lastenstijging voor de hand, maar dan vertaalt die zich tot een generaal verhoging van de lastendruk. De regering is zich van deze problemen bewust en heeft mede daarom de nota Lokale lastendruk het licht doen zien. In de beantwoording van vragen op dit stuk van mijn fractie zijn de belangrijkste voorgenomen maatregelen en activiteiten daaruit nog eens opgesomd. Maar echt gerustgesteld zijn wij daardoor nog niet. Veel concrete maatregelen worden immers niet in het vooruitzicht gesteld; het blijft bij veel monitoring – dat is wat mij betreft

## Cohen

het trefwoord van het afgelopen jaar – en bij overleg met VNG en IPO, waarin zal worden aangedrongen op bestuurlijke afspraken. Dat alles stelt mijn fractie nog niet erg gerust en ik zou de regering dan ook willen verzoeken om deze problematiek nog eens van wat nader en, kan het zijn, steviger commentaar te voorzien.

Voorzitter! Tot zover mijn opmerkingen over de lastendruk in het algemeen. Er is evenwel een ander perspectief dat de aandacht verdient. Een belangrijk facet van deze wet betreft de "verdien-capaciteit" van een gemeente, uitgedrukt als het ware in de "OZB-potentie". Mijn fractie meent dat deze systematiek goede en ook beoogde effecten heeft, zeker wanneer men de zaak per gemeente beziet. Wij vrezen daarentegen dat zij ook minder goede effecten heeft wanneer men naar individuele burgers kijkt. Neem de burgers die, zeg dertig jaar geleden, een premiekoopwoning aanschafte in een gemeente die zich daarna tot een aantrekkelijke randgemeente heeft ontwikkeld. Dat heeft tot gevolg gehad dat deze woningen zeer aanzienlijk in waarde zijn toegenomen. Dat is mooi, zal men zeggen, voor de koper die aldus een flinke vermogenswinst heeft geboekt. Er staat tegenover dat deze eigenaar nu naar alle waarschijnlijkheid geconfronteerd zal worden met een aanzienlijke stijging in de OZB, hetgeen voor hem kan leiden tot een aanzienlijke stijging in de lastendruk, met zelfs als uiterste consequentie de verkoop van de woning.

Mijn fractie heeft de indruk dat deze beweging de verdeling versterkt tussen rijke en arme gemeenten in termen van op zichzelf aantrekkelijke gemeenten die voor hun inwoners duur zijn, vanwege de prijs van het onroerend goed en de bijbehorende OZB, en gemeenten waarin om vergelijkbare redenen het onroerend goed veel goedkoper is, met bijbehorende lagere lasten. Ik hoef hier nauwelijks te betogen dat dat op zichzelf een ongewenst effect is, want het leidt er mede toe dat meer vermogende burgers bij elkaar in een gemeente komen en minder vermogende burgers elders bij elkaar komen. En dat gebeurt dan terwijl wij op andere beleidsterreinen juist streven naar een mix, naar buurten waarin verschillende groeperingen door elkaar wonen.

Mijn fractie heeft zich afgevraagd hoe dit ongewenste effect voorkomen kan worden. Simpele oplossingen lijken daarbij niet voorhanden. Sterker, wij hebben het gevoel dat slechts rigoureuze maatregelen hier een oplossing bieden, te weten het centraliseren van de belastingen. Wanneer dat zou gebeuren, gaat het immers niet meer om de verdien-capaciteit van een gemeente, maar om de verdien-capaciteit van individuele burgers. En op zichzelf achten wij die laatste een juistere maatstaf. Wij realiseren ons dat een dergelijk stelsel inbreuk maakt op de autonomie van de gemeente, en dat is ongetwijfeld het argument om nu niet tot een dergelijk stelsel over te gaan. Maar zoals ik al eerder zei, bergt ieder verdeelmodel de kiem van zijn opvolger al in zich. Mijn fractie kan zich goed voorstellen dat de voordelen die wij nu nog zien in decentralisatie van allerlei taken over een tijdje overheerst zullen worden door de bijbehorende nadelen. En in de tijd van toenemende centralisatie die er ongetwijfeld aan zit te komen, achten wij het alternatief van het opnieuw centraliseren van de belastingcapaciteit het overwegen zeker waard.

Op korte termijn is daarmee het probleem van de individuele burgers dat ik net schetste, bepaald niet van de baan. Ik zou de regering willen vragen de door mij geschetste casus van commentaar te voorzien, dus de casus van de burger van een aantrekkelijke randgemeente die dertig jaar geleden een premiekoopwoning net kon financieren en die nu, als gevolg van de exorbitante waardestijging van zijn woning in combinatie met dit nieuwe stelsel geconfronteerd wordt met een forse lastenstijging. De regering zal in dat antwoord zeker beloven dat zij de zaak in het kader van de monitoring goed in de gaten zal houden, waarbij hier de vraag centraal zou moeten staan of het gemiddelde OZB-tarief systematisch gezien wel de juiste maatstaf is voor het berekenen van de belastingcapaciteit. Ik hoop dat de regering dat antwoord geeft. Of dat voldoende is, weet ik nog niet zo zeker, maar het is in ieder geval iets. De voorziene uitgebreide monitoring acht mijn fractie overigens in ieder geval noodzakelijk. De omvang van dit wetsontwerp en de aardverschuiving die het met zich brengt, maakt dat inderdaad noodzakelijk. De regering vindt dat overigens ook: het

uitgebreide stelsel van periodiek onderhoud laat dat zien.

Mijnheer de voorzitter! Ook ik ga in op een aantal specifieke problemen. Van de rand naar de stad, van rijk naar arm; in het licht van die doelstellingen lijkt het onbegrijpelijk dat de stedelijke agglomeratie Zuid-Limburg er per saldo met zo'n 40 à 50 mln. op achteruit dreigt te gaan. Als inwoner van dat gebied en dus op het gevaar af van enige vooringenomenheid beticht te kunnen worden – ik heb mij afgevraagd of hier nu sprake is van belangenverstremming – kan ik constateren, dat het in dat gebied eindelijk weer een beetje beter gaat na jaren van ernstige problemen als gevolg van de mijnsluitingen. De PNL-gelden hebben nieuwe werkgelegenheid mogelijk gemaakt en op zichzelf zou deze regio in staat zijn met nog wat extra inspanningen zich te ontwikkelen tot een regio die echt op eigen benen staat. Het behoeft geen betoog dat deze wet in dat opzicht een harde tegenslag is; dat is ook de reden dat de motie-Van der Hoeven, die in de Tweede Kamer is aangenomen, nog eens nadrukkelijk vraagt om onderzoek naar de oorzaken van de nadelige gevolgen voor de uitkering van deze regio. Uit het feit dat de regering nu in samenwerking met de regio aan dit onderzoek werkt, leid ik af dat de regering de door mij verwoorde problematiek erkent; er zou anders immers geen enkele reden zijn om aan dit onderzoek mee te werken. Tegelijkertijd begrijp ik dat de regering de herverdeel-effecten vanuit de voorgestelde verdeelsystematiek verklaarbaar acht. Combineer ik die beide gegevens, dan is mijn vraag in welke richting de gedachten van de regering gaan ter oplossing van de problematiek.

Ik wil vervolgens aandacht vragen voor een tweede specifiek probleem. Het is hier eerder aan de orde geweest. Het betreft de merkwaardige positie waarin enkele heringedeelde Noord-Brabantse gemeenten terecht komen, doordat voor de overgangsregeling niet 1996 maar 1995 als ijkjaar wordt gehanteerd. In de schriftelijke voorbereiding is dat punt ook al aan de orde geweest, maar het antwoord van de regering heeft ook mij niet echt bevredigd.

De keuze van 1995 als ijkjaar heeft wel heel bijzondere consequenties voor deze gemeenten die per 1 januari 1996 zijn heringedeeld.

## Cohen

Volgens het huidige voorstel krijgen zij in 1996, want nu is de "oude" wet nog van kracht, een uitkering uit het Gemeentefonds die past bij de heringedeelde status, om vervolgens in 1997 een, behoorlijk lagere, uitkering te krijgen, een uitkering die gebaseerd is op het overgangsregime tot 2001, waarbij als peildatum 1995 is genomen; dat is dus de uitkering die géén rekening houdt met de herindeling. Een van de rare effecten daarvan is dat buurgemeenten gedurende een aantal jaren een uitkering krijgen voor inwoners die inmiddels behoren tot een andere gemeente.

Bij de beantwoording van de door de fractie van het CDA gestelde vragen heeft de staatssecretaris opgemerkt dat "de overgangsregeling bedoeld is om gemeenten met een nadeel in staat te stellen hun uitgaven in enkele jaren te kunnen aanpassen aan de nieuwe situatie". Die zin uit de nadere memorie van antwoord begrijpen wij niet helemaal: de overgangsregeling geldt toch voor alle gemeenten? Van de gemeenten die zich in brieven tot de Kamer hebben gewend, is er één een nadeelgemeente, namelijk Sint Michielsgestel, en de ander een voordeelgemeente, namelijk Den Bosch. Ook het argument van de staatssecretaris dat "deze gemeenten in de jaren tot 2001 nog aanzienlijke bedragen uit de verfijning wijziging gemeentelijke herindeling" zullen ontvangen, hebben wij niet begrepen. Die bijdrage krijgen gemeenten immers in de vorm van een startbijdrage ter dekking van incidentele kosten die bij de samenvoeging worden gemaakt; die bijdrage brengt structureel evenwicht in de begroting dus niet naderbij.

Voorzitter! Ik kom toe aan een opmerking over mijn laatste specifieke probleem. De vier grote steden blijven buiten de systematiek; zoals ik eerder heb gezegd, stemt mijn fractie daar noodgedwongen mee in. Het zal duidelijk zijn, dat opnemings in het model veel beter geweest zou zijn. Het kan blijkbaar niet. Voor een stad als Den Haag is de nieuwe wet natuurlijk een grote vooruitgang en wanneer je ziet hoe de situatie daar nu is, is het ook de hoogste tijd. Een laag voorzieningenniveau bij een zeer hoog OZB-tarief: zo staat de stad er nu voor. Onder het nieuwe regime, een regime met meer mogelijkheden, wil de stad daar iets aan doen. Mij is gebleken,

dat het gemeentebestuur de helft van de nieuwe extra inkomsten wil bestemmen voor tekortreductie en de andere helft voor tariefsverlaging van de OZB. De heer Rensema heeft hier zojuist ook al op gewezen. Dit is een beleid dat tenminste ten dele spoort met het beperken van de lastendruk. Daar wil, zo hebben wij begrepen, de Inspectie financiën lagere overheden een stokje voor steken: als artikel 12-gemeente moet de gemeente het tarief maar bevroren op het niveau van 1996. Ik begrijp dat wel vanuit landelijk perspectief, maar absoluut niet vanuit het lokale perspectief; en wat belangrijker is: evenmin vanuit het perspectief van deze wet. Juist deze wet erkent dat de problematiek voortkomt uit de huidige verdeel-systematiek; de wet geeft dan ook een flinke zet om die problematiek op te lossen. Ik vind het dan een beetje dun als men daarbij niet enige coulanje wil betrachten. Natuurlijk zit een deel van de problematiek in de artikel 12-status, die dan ook moet worden opgelost. Een ander deel zit echter in de tariefstelling die op de burgers drukt. Ik vind het een beetje gemakkelijk om die druk nog maar een tijdje te handhaven. Dat is niet eenvoudig aan de burgers te verkopen. Ook daarover verneem ik graag het oordeel van de regering.

□

De heer **Staal** (D66): Voorzitter! Een belangrijke plek in de inrichting van ons staatsbestel is van oudsher gegeven aan de gemeente. De oorspronkelijke keuze van drie bestuurslagen werd allengs omgeven door allerlei hulpstructuren rondom die gemeente. Die situatie lijkt gelukkig voorbij. Op tal van discussiefronten van ons binnenlands bestuur wint de gemeente weer terrein. Dat komt niet uit de lucht vallen. De keuze voor het autonome karakter van de gemeente is kennelijk een goede geweest, gelet op de hardnekkigheid waarmee de gemeente haar plek herwint. Dat gaat uiteraard niet zomaar. Schaal-grootte en financiële mogelijkheden moeten zo'n keuze bestendigen. Dat maakt het lastig, want schaal-grootte alleen is nog als maatlat te hanteren, maar dat is niet voldoende. Voor het verdelen van geld komt namelijk meer kijken.

Hoewel alle gemeenten evenveel gemeente zijn, neemt dat niet weg

dat taken en kostenstructuur behoorlijk kunnen verschillen, niet alleen door schaal-grootte maar door tal van factoren. Deze factoren zijn in de loop van de tijd ook in zwaarte en kracht gewijzigd, zodanig dat verandering van de verdeel-systematiek noodzakelijk werd. Zoals terecht ook is aangegeven op de toelichting van de wet, zijn er allereerst de grote verschillen tussen centrumgemeente en randgemeente. Daar komt als complicerende factor bij dat de omvang van problemen geen gelijke tred houdt met de grootte van gemeenten. Dat is dus een voor de hand liggende reden voor een structureel andere verdeling van geld. Een positief effect van het voorstel is vooral dat met name de sociale structuur gaat meetellen.

Dat alles is sneller gezegd en ook begrepen dan dat het aanvaard is. Immers, en op welk terrein zie je dat niet, het gaat vervolgens heel erg snel over de effecten in plaats van de algemeen erkende noodzaak. Als de achterzak gaat branden, is Leiden snel in last. U begrijpt, voorzitter, dat ik ook elke andere gemeente had kunnen noemen, maar ik laat het spreekwoord graag intact.

Ik benadruk dit algemene uitgangspunt vooraf, omdat natuurlijk een belangrijk deel van de discussie rondom dit wetsvoorstel inderdaad meer van doen had met de herverdeeleeffecten dan met de verdeelsystematiek zelf. Algemeen erkend is dat de huidige wet tot onbedoelde scheefgroei is gaan leiden. Een primaire vraag is dan ook of de nu voorgelegde uitgangspunten, criteria en maatstaven op zichzelf bezien deugen. Vanuit die vraag juicht de fractie van D66 de totstandkoming van deze wet van harte toe. Dat er dan ook nog herverdelingseffecten zijn, is een logisch en voor sommige gemeenten zelfs lastig gevolg. Het is echter ondergeschikt aan de primaire kern van het voorstel. Dat verklaart uiteraard ook de brede politieke steun die er voor het wetsvoorstel is.

Wat betreft de herverdeeleeffecten, hebben wij desgevraagd kennis kunnen nemen van hetgeen de bewindspersonen daarover hebben bericht in de nota naar aanleiding van het verslag. De suppletierегeling is helder, maar mogen wij aannemen dat daarmee de specifieke herverdeeleeffecten aanvaardbaar zijn opgelost? Wij doelen dan op de 12



## Staal

gemeenten met een nadeel van meer dan 25%. Overigens vernemen wij ook graag eens hoe groot de groep met een nadeel van 5 tot 25% is. Ook vragen wij de bewindspersonen nog eens naar de positie van de regio Zuid-Limburg te kijken, zoals door vorige sprekers ook al is gememo-reerd. In welke categorie van herverdeel-effecten rangschikken de bewindslieden deze regio? Aan welke kostenfactoren denkt de regering in het kader van het toegezegde onderzoek voor deze regio?

Overigens, de commotie die wij hebben kunnen waarnemen rondom de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, deed het ergste vermoeden voor een lobby richting dit huis. Het bleef naar verhouding echter opvallend stil. Dat moet iets zeggen over de erkenning van de huidige scheefgroei en de kwaliteit van het nu voorgestelde systeem, maar het zegt ook iets over de loyaliteit van gemeenten. Dat neemt niet weg dat ook wij het belang van monitoring niet onderschatten als het gaat om de uiteindelijke uitwerking van deze wet; de heer Van Dijk verwees daar ook al naar. Wij zijn er nog lang niet; in de uitwerkingsfase zal ongetwijfeld moeten worden bijgesteld. Die nog voortschrijdende bijschaving door periodiek onderhoud maakt het ook mogelijk, ons in dit huis te beperken tot wat algemene aspecten.

Voorzitter! Om begrijpelijke redenen is ervoor gekozen, dat de verdeelmaatstaven niet in de formele wet worden voorgelegd. Hiermee kan adequaat gereageerd worden op scheefgroei. De vraag is wel, hoe de bewindspersonen zich de procedure voorstellen om tot een evenwichtige bijstelling te komen. Het is wellicht goed, dat de regering dat bij deze behandeling uiteenzet, waarbij ik met name doel op het vooroverleg. Een afzonderlijk punt van zorg is overigens wel, wat de gevolgen zijn voor de lokale belastingdruk, en zeker ook wat de verschillen daarin zijn, gevolgen die naar ons inzicht toch te maken hebben met deze wet. In het voorlopig verslag hebben wij gevraagd naar de relatie met de belastingcapaciteit van gemeenten. Immers, bij de verdeling van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met verschillen in gemeentelijke belastingcapaciteit. Zo niet, dan zouden er grote verschillen in de OZB-tarieven blijven bestaan, dat wil zeggen verschillen die niet

terug zijn te voeren op het gevoerde gemeentelijk beleid. Voortredenerend veronderstellen de bewindspersonen, dat gemeenten met lage OZB-tarieven dit zouden kunnen continueren. Dat nu rijmt naar ons inzicht bepaald niet met veel verontrustende berichten. De vraag blijft, of gemeenten niet binnen de kortste keren het plafond van mogelijkheden zullen onderzoeken. Dat is een punt van zorg.

In de zomermaanden hebben we reeds kennis kunnen nemen van berichten dat gemeentelasten dit jaar gemiddeld stijgen met 7,6%. Niet voor niets vroegen wij in het voorlopig verslag naar de relatie met het inkomensbeleid, dat toch tot de verantwoordelijkheid van het kabinet mag worden gerekend. Inmiddels hebben wij ook kennis kunnen nemen van het voornemen van het kabinet om meer greep te krijgen op de gemeentelijke belastingen en heffingen. Terecht, want de relatie tussen veel verhogingen en een deugdelijke reden daarvoor lijken vaak te ontbreken. Niet alleen verhogingen die procentueel ver uitgaan boven prijsindexen, maar ook de verschillen per gemeente zelf leiden tot veel irritatie bij burger en bedrijfsleven. Aangezien de burger per saldo in feite meer last heeft van belastingdruk van rijkswege, is die irritatie dus een belangrijk signaal. Het is kennelijk het gevoel van willekeur dat de burgers raakt.

Allereerst vernemen wij graag van de bewindspersonen, hoe het zit met die verschillen. Voorts horen wij graag, hoe ver het staat met het uitvoeren van het voornemen van het kabinet, alsook uiteraard waartoe dat voornemen moet leiden. De vraag is of er überhaupt iets te doen is aan die extreme verschillen. Van de andere kant benaderd: is het eigenlijk wel terecht dat er prijsverschil kán zitten in gemeentelijke diensten? Graag vernemen wij de visie van de bewindspersonen.

Aangezien wij wat het gemeentelijk belastinggebied betreft naar ik begrijp slechts praten over 10% van de inkomsten, is de veronderstelde onrechtvaardigheid van de verschillen het probleem. Primaire vraag is misschien wel, of het uitgangspunt van de gemeentelijke belastingheffing nog voldoende realiteitsgehalte heeft. Het bestaande verdeelsysteem houdt geen rekening met verschillen in belastingcapaciteit. Daardoor hangen, aldus de toelichting op deze

wet, de verschillen in belastingdruk maar beperkt samen met de eigen lokale afweging. Als het kabinet met de Nota lokale lastendruk bedoelt te komen tot een beheerste lokale lastendruk, is er dan nog wel ruimte voor verschillen en, zo ja, wat zegt dat dan over de toekomst van het uitgangspunt voor gemeentelijke belastingheffing?

Voorzitter! Dat wat betreft het algemene aspect van de lokale belastingdruk. In het kader van deze wet wil ik terugkomen op de door ons veronderstelde oorzaken en gevolgen van deze wet wat de gemeentelijke belastingcapaciteit betreft. De Raad voor de gemeentefinanciën heeft, als ik het goed heb begrepen, de eigenverdiencapaciteit aanvankelijk voor 100%, en nu nog voor 75% meegerekend. Leidt dit niet automatisch tot opwaartse druk en, zo ja, ware het dan niet beter geweest, uit te gaan van 50%?

Een tweede punt betreft het moment van waardering van het onroerend goed als onderdeel van de berekening. Is het waar dat gemeenten die dat huiswerk al gedaan hebben, een nadeel hebben ten aanzien van gemeenten die daarmee te laat zijn? Tegen de achtergrond van het feit dat de criteria worden vastgesteld voor enkele jaren, zou dat tot onredelijke ongelijkheid leiden, en dan nog wel voor gemeenten die keurig op tijd zijn met de waarderingronde.

Een derde punt met betrekking tot de gemeentelijke belastingen betreft de verhouding 70/80 tussen bedrijven en woningen. Op deze wijze is het voor gemeenten aantrekkelijker om huizen te bouwen dan om bedrijven aan te trekken. Inwoners leveren immers meer op dan bedrijven. Graag verneem ik de visie van de bewindspersonen op deze drie elementen die de gemeentelijke belasting betreffen. Deze punten hebben naar ons oordeel alleszins relatie met de veronderstelling dat de uiteindelijke ruimte voor gemeentelijke belastingen snel maximaal benut zal worden.

Voorzitter! Zoals ik al stelde, vermoedde de commotie rondom de behandeling in de Tweede Kamer een veelvuldige benadering van woordvoerders in dit huis. Dit bleek beperkt het geval. Wellicht heeft het citaat van Machiavelli in de memorie van toelichting toch effect gehad. Echter, ik wil de bewindspersonen toch een reactie vragen op de

## Staal

situatie van enkele heringedeelde gemeenten, zoals 's-Hertogenbosch en Sint Michielsgestel. Per 1 januari 1996 heringedeelde gemeenten worden wel zeer benadeeld als 1 januari 1995 als peildatum geldt. Graag vernemen wij de zienswijze van de regering op deze situatie. Is er sprake van onredelijkheid en om welke gemeenten gaat het? Met "onredelijkheid" doelen wij niet op de gebruikelijke herverdeeleffecten, maar op de effecten die niet door de wetgever bedoeld zijn. Een gefuseerde gemeente kan toch niet voor 1996 als zodanig gelden en daarna weer als niet-gefuseerd c.q. niet-heringedeeld? Herindeling per 1 januari 1995 zou dan toch tot een ander resultaat hebben geleid. Wij zien de voornemens van de staatssecretaris terzake graag tegemoet.

Voorzitter! Ik keer tot slot nog even terug tot de veronderstelling dat de opwaartse druk van de gemeentelijke belastingen zal toenemen. Van belang daarbij is uiteraard ook de controle op de gemeentelijke financiën, met name ten aanzien van de efficiency. Aangezien de oorspronkelijke controlerende taak van de provincie aan belangrijkheid heeft ingeboet, rees recentelijk de vraag of wellicht de Rekenkamer in die leemte zou moeten voorzien; een niet onbelangrijk punt. Graag verneem ik en marge van de behandeling van dit wetsvoorstel de visie van de bewindspersonen daarop.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Ik heb overwogen om de bijdrage van de fractie van GroenLinks te beperken tot de uitspraak: "prima wet"! De wet beantwoordt namelijk aan een belangrijke doelstelling van GroenLinks: verkleining van verschil in koopkracht, in dit geval van gemeenten. Er is sprake van een herverdeling van rijk naar arm, van de rijke rand naar de arme centrumstad. Goed dus.

Maar, als ik daarmee volsta, doe ik geen recht aan de opschudding die deze wet heeft veroorzaakt en aan de reacties die wij in grote getale hebben gekregen. Tengevolge van die herverdeling zijn er wel 400 gemeenten die minder inkomsten uit het Gemeentefonds krijgen. En in het algemeen kunnen die gemeenten de

vermindering van inkomsten alleen opvangen door óf te snijden in de voorzieningen voor hun burgers óf hun belasting te verhogen.

Hoewel de scherpste kantjes voor de nadeelgemeenten er door de Tweede Kamer zijn afgeslepen, zal ik toch de uitspraak "prima wet" onderbouwen. Aan de Financiële-verhoudingswet 1984 kleefden nogal wat bezwaren. De verdeelsleutel paste niet meer op de uitgavenpatronen. In de verdeelmaatstaven werd geen rekening gehouden met de kosten waar vooral centrumgemeenten op sociaal-maatschappelijk gebied mee te maken hadden. Het was een onrechtvaardig verdeelstelsel geworden.

Je kunt stellen dat de huidige nadeelgemeenten jarenlang relatief te veel inkomsten uit het Gemeentefonds hebben ontvangen en dat de huidige voordeelgemeenten al jarenlang in een achterstandspositie verkeren, waardoor zij al eerder in voorzieningen hebben moeten snijden of belastingen hebben moeten verhogen of soms allebei. En deze wet kent geen terugwerkende kracht.

Met de nieuwe Financiële-verhoudingswet wordt beoogd, gemeenten in een onderling gelijkwaardiger financiële positie te brengen. De wet kent twee hoofdlijnen:

- de verdeling sluit aan bij de kosten die gemeenten werkelijk maken;
- in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds wordt rekening gehouden met het vermogen van gemeenten om zelf inkomsten te verwerven, de mogelijkheid om eigen belasting te innen en bij de verrekening wordt vooral gekeken naar de OZB-capaciteit.

Anders dan de wet van 1984 moet deze wet voor langere tijd bruikbaar zijn, en dus flexibel zijn bij veranderingen. Ik ben hierover kennelijk iets optimistischer dan collega Cohen. Terecht is dan ook bij de behandeling in de Tweede Kamer een periodiek onderhoud van het verdeelstelsel toegezegd. Bij de memorie van toelichting op de begroting van het Gemeentefonds voor het jaar 1997 is hiervoor een plan van aanpak gevoegd. Dit plan van aanpak dient tevens als eerste onderhoudsrapportage. In het vervolg zullen onderhoudsrapportages jaarlijks worden uitgebracht.

In dat plan van aanpak is uiteengezet hoe het onderhoud van het stelsel eruit zal zien. Er zal door de beheerders een systeem van uitgavenmonitoring worden opgezet. Daarnaast wordt er gebruikgemaakt van signalen uit diverse richtingen. Op basis daarvan kunnen er onderzoeken worden uitgevoerd.

In de jaarlijkse onderhoudsrapportage zal over de resultaten van signalering en onderzoek worden gerapporteerd. Ook zal daarin worden aangegeven op welke punten aanpassing van het verdeelstelsel zal worden overwogen. Die jaarlijkse onderhoudsrapportages zullen dus interessante lectuur opleveren, mag ik aannemen.

In dit debat vragen wij nog bijzondere aandacht voor vijf onderwerpen. Het eerste is de OZB in relatie tot artikel 12-gemeenten. In de nadere memorie van antwoord wordt aangekondigd dat er in het komende najaarsoverleg met VNG en IPO door de bewindslieden op zal worden aangedrongen om extra opbrengsten uit hogere waarderdingen in het kader van de WOZ om te zetten in tariefsverlaging. Los hiervan kunnen ook andere mutaties in de OZB worden ingevoerd, in het bijzonder als gevolg van de herverdeling van het Gemeentefonds, volgens de tekst van de nadere memorie van antwoord. Gelden deze mogelijke mutaties in de OZB als gevolg van de herverdeling van het Gemeentefonds ook voor artikel 12-gemeenten?

Ik leg de bewindslieden de al eerder gestelde vraag voor of Den Haag het OZB-tarief zou mogen verlagen. Den Haag is een voordeelgemeente, maar ook een artikel 12-gemeente. Het Haagse OZB-tarief behoort tot de hoogste van het land en ligt ver boven de artikel 12-norm. De mogelijkheid van verlaging van het OZB-tarief klemt temeer, nu andere grote steden als gevolg van de herverdeling hun tarieven zullen verlagen. Graag hoor ik een reactie van de bewindslieden op deze vraag.

Het tweede onderwerp betreft gemeenten met relatief veel zware industrie binnen hun grenzen, de zogenaamde industriegemeenten. In het wetsvoorstel Aanpassingswet WOZ, dat onlangs aan de Tweede Kamer is gestuurd, wordt voor de OZB de mogelijkheid geopend van een tariefsdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen. Ik ga ervan uit dat dit voorstel wordt

## Schoondergang-Horikx

aangenomen. Gemeentebesturen kunnen dan zelf bepalen waar zij het accent bij de OZB leggen, bij de industrieën of bij de woningen. Dat geeft het lokale bestuur meer mogelijkheden om de lasten in hun gemeente eerlijker te verdelen. Er is ook een toezegging dat de Raad voor de gemeentefinanciën nog onderzoek doet naar de positie van de zogenaamde industriegemeenten. Kunnen de bewindslieden al iets vertellen over dit onderzoek? Wanneer zal het zijn afgerond? Wat zal het betekenen voor de positie van de industriegemeenten?

Het derde onderwerp zijn de gemeenten die onder het restrictieve beleid vallen. Over het algemeen zijn dit plattelandsgemeenten met veel natuurgebied binnen de gemeentegrenzen. Volgens het plan van aanpak zal bij de reguliere monitoring aandacht worden besteed aan deze gemeenten. Kunnen de bewindslieden toezeggen dat al in het eerstvolgende onderhoudsrapport verslag wordt gedaan van de mogelijkheid of noodzakelijkheid om de kosten voor natuur en landschap bij het verdeelmodel te betrekken? Over de wenselijkheid hiervan zijn al signalen gekomen uit de Tweede Kamer en uit de gemeenten.

Het vierde onderwerp betreft gemeenten die recent zijn betrokken bij de gemeentelijke herindeling. De beantwoording in de nadere memorie van antwoord op vragen die door de CDA-fractie zijn gesteld over gemeenten, betrokken bij de gemeentelijke herindeling in Noord-Brabant, is niet bevredigend. Anderen voor mij hebben hierop ook al gewezen. Willen de bewindslieden nog eens uiteenzetten, waarom zij niet ingaan op de bezwaren, zoals die zijn geformuleerd door de betrokken gemeenten in Noord-Brabant, bijvoorbeeld op de reden waarom zij vasthouden aan 1995 als overgangsjaar?

Het vijfde onderwerp betreft de decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen. Op basis van deze wet hebben gemeenten een grotere verantwoordelijkheid gekregen voor de huisvesting van het onderwijs. Ook op dit gebied is een plan van aanpak toegezegd dat nog dit najaar zal worden aangeboden. Ik ben bijzonder benieuwd of dat plan van aanpak iets anders te zien zal geven dan wat al door verschillende partijen is gesignaleerd bij de behandeling van die wet in deze

Kamer. De uitvoering van die wet zal een grote financiële aderlating betekenen voor gemeenten en dat als prijs voor de verantwoordelijkheid die zij krijgen voor de huisvesting van scholen.

Landelijk beleid heeft grote invloed op gemeentelijk beleid. Een veel gehoorde klacht is dat landelijke politici zich niet bewust zijn van de uitwerking van wetgeving in de praktijk, dat zij niet voorzien wat de gevolgen zijn voor burger en gemeente, zoals de decentralisatie van de huisvestingsvoorziening en van wetgeving op het gebied van sociale zekerheid die leidt tot taakverzwaring van de sociale diensten en tot hogere kosten voor gemeenten. De klacht is dat zij helemaal niet op de hoogte zijn van de effecten van de opeenstapeling van wetgeving in verschillende sectoren.

Dat gemeenten niet dat beleid kunnen voeren dat zij graag willen voeren, is vaak te herleiden tot besluitvorming op landelijk niveau. Van landelijk beleid ondervinden gemeenten rechtstreeks de gevolgen, terwijl zij daarop niet rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen.

Er zijn ongetwijfeld veel voorbeelden te geven, maar ik beperk mij nu tot het uiteindelijke effect van landelijke besluitvorming bij twee wetten op gemeentelijk beleid. Er zijn gemeenten die als gevolg van de nieuwe Financiële-verhoudingswet er terecht enkele miljoenen bij krijgen, maar die aan de andere kant die miljoenen weer zien verdwijnen door de decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen. Het resultaat van deze twee wetten is nul komma nul. Is dat nou integraal beleid? Ik wacht het antwoord van de bewindslieden af.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ook ditmaal reken ik het mij tot een eer om behalve namens de SGP-fractie tevens het woord te mogen voeren namens de fracties van het GPV en de RPF.

De financiële verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden is nu niet direct een onderwerp dat de hartstochten van burgers weet wakker te roepen. Bestuurders daarentegen weten zich ten nauwste bij de zaak betrokken. Het is ook duidelijk dat het belang van burgers, zij het op meer indirecte wijze, geraakt wordt door de

financiële verhoudingen tussen overheden. Het belang van evenwicht in die verhoudingen voor het functioneren van een gedecentraliseerde eenheidsstaat is mij persoonlijk zoveel te meer duidelijk geworden tijdens discussies in Hongarije en Roemenië waar gedecentraliseerde verhoudingen nog in de kinderschoenen staan. Ook al is er in ons land sprake van aanmerkelijk evenwichtiger en verfijnder verhoudingen dan in genoemde Midden-Europese staten, dit feit ontslaat ons niet van de plicht, serieus aandacht te besteden aan voorstellen die beogen, een wijziging in die verhoudingen, met name in de verhouding tussen Rijk en gemeenten, aan te brengen.

In feite gaat het bij de voorliggende voorstellen om een verfijning van de bestaande regeling zoals die is neergelegd in de Financiële-verhoudingswet 1984. Er is geen sprake van een uitbreiding of inkrimping van het Gemeentefonds. Er valt dus per saldo niet meer of minder te verdelen. Evenmin is, naar onze wijze van zien althans, een fundamentele wijziging in de normerings- en verdelingssystematiek aan de orde. En toch bleek het voorontwerp van wet en ook het wetsvoorstel zelf in staat om de gemoederen in gemeenteland hoog op te laten lopen. Voorzover gemeenten vreesden nadeel van het nieuwe stelsel te ondervinden, is dat te begrijpen. Opmerkelijk is echter dat vrijwel niemand om de conclusie heen kan dat het bestaande stelsel voor verbetering vatbaar is en dat de voorgestelde herziening als geheel genomen een verbetering is. Uitingen van grootscheeps protest hebben mij althans na de behandeling van de voorstellen in de Tweede Kamer niet bereikt. Dat gegeven interpreteer ik als een positief signaal, ook al is wel gebleken dat enkele gemeenten problemen vrezden als gevolg van deze voorstellen. Aan enkele van die gevreesde problemen hoop ik in het vervolg nog aandacht te besteden.

Duidelijk is ook wel dat politieke en bestuurlijke compromissen, waarvan ook deze voorstellen het resultaat zijn, zelden en ook in dit geval niet als ideaal bestempeld kunnen worden. Overigens staat ook vrijwel bij voorbaat vast dat het nieuwe stelsel niet tot in lengte van jaren hetzelfde zal blijven. De

## Holdijk

werkelijkheid staat nooit stil, om met de woorden van de nadere memorie van antwoord aan deze Kamer te spreken. Periodiek onderhoud in de vorm van bijstellingen en correcties zal noodzakelijk blijven.

Voorzitter! In algemene zin kan naar het oordeel van onze fracties gezegd worden dat het voorgestelde stelsel in vergelijking met het bestaande stelsel een nieuwe stap is in de richting van een evenwicht tussen enerzijds sturing, waardoor bij te veel sturing het gevaar bestaat dat de gemeentelijke autonomie te zwaar onder druk wordt gezet, en anderzijds globaliteit, waardoor, zo is wel gebleken, scheefgroei dreigt. De nieuwe verdeling geeft alle gemeenten gelijke mogelijkheden en houdt tegelijk de autonomie van gemeenten in stand. De voorgestelde wetgeving voldoet aan objectieve criteria en is gebaseerd op onafhankelijk onderzoek van een deskundig adviesorgaan. Zij respecteert volledig de door de gemeenten genomen besluiten en de gevolgen daarvan, zowel de gunstig als de ongunstig uitgevallen besluiten. Goed beleid wordt dus terecht niet gestraft, slecht beleid terecht niet gehonoreerd.

Ik wil nog wel een positief te waarden aspect van de voorstellen noemen, ook al is dat in dit verband als een neveneffect te beschouwen. Ik doel dan op de relatie tussen deze voorstellen en het gemeentelijk herindelingsbeleid. Immers, uitgavenclusters die tot nu toe niet geïjk waren, zoals de centrumfunctie van gemeenten, zijn thans in de verdeelmaatstaven betrokken. Daardoor zal er in de toekomst wat ons betreft een argument minder zijn om over te gaan tot het samenvoegen van centrumgemeente en randgemeenten.

Voorzitter! Er zou natuurlijk veel meer positiefs over deze voorstellen op te merken zijn, maar daar zal ik mijn spreektijd verder niet voor gebruiken. Uit de verslagen van de commissie voor Binnenlandse Zaken is wel gebleken dat er de nodige zorg bestaat over de uitwerking die deze voorstellen zullen hebben op twee onderling met elkaar verband houdende punten. Ten eerste de introductie van een negatieve verdeelmaatstaf voor verschillen in inkomstencapaciteit OZB en ten tweede, hiermee samenhangend, de ontwikkeling van de lokale lastendruk. Van vele kanten is de vrees geuit dat negatieve herverdeel-

effecten leiden tot hogere tarieven voor burgers en bedrijven in de sfeer van de OZB, de afvalheffing of het rioolrecht, die niet in dezelfde mate worden gecompenseerd door tariefsverlagingen in het geval van positieve herverdeleffecten. Zeker wanneer gemeenten ook nog ontdekken dat zij via een creatieve toedeling meer ondersteuningskosten dan tot dusverre onder de kostendekkende tarieven kunnen schuiven, kan dit tot een opwaartse lastendruk voor de burgers leiden.

Nu is op 17 september jongstleden de nota Lokale lastendruk aan de Tweede Kamer aangeboden en voorlopig lijkt de voornaamste winst te zijn dat de beperking van de lokale lastendruk tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten wordt gerekend. Hoe aan die verantwoordelijkheid vorm gegeven wordt, blijft op een enkel punt na nog vrij vaag. Wij zien van onze kant uit naar een invulling waarbij het principe van de communicerende vaten ten minste recht wordt gedaan.

Ik kom nu bij een drietal concrete knelpunten die alle wel door een of meer sprekers voor mij aan de orde gesteld zijn. In de eerste plaats wordt een aantal per 1 januari 1996 nieuw gevormde gemeenten geconfronteerd met, naar zij stellen, aanzienlijke financiële nadelen. Het gaat hier om een aantal Brabantse gemeenten, maar mogelijk niet alleen om in deze provincie voorkomende gemeenten. Men stelt dat het hier gaat om een nadelig effect dat niet door de wetgever is bedoeld of kan zijn bedoeld. De bewindspersonen spreken dit in de nadere memorie van antwoord tegen. "Naar ons oordeel is hier echter geen sprake van een onbedoeld nadelig effect", zo schrijven zij.

Voorzitter! Met name de woorden "naar ons oordeel" klinken mij wat subjectief in de oren. De bewindslieden voegen er nog aan toe dat 1996 niet, zoals de gemeenten wensen, als basisjaar voor de vaststelling van het suppletiebedrag in aanmerking komt omdat in 1996 een incidentele, namelijk eenmalige verhoging van de algemene uitkering wordt toegekend. Daarom zou 1995 het uitgangspunt moeten zijn. Graag zien wij op dit punt, met name wat betreft de objectieve bedoeling, de reactie van de bewindslieden tegemoet. Uiteraard verdisconteren wij daarbij

dat de medewetgever ook iets over die objectieve bedoeling kan zeggen.

Wij tekenen bij dit punt nog aan dat gemeentelijke herindeling in het huidige verdeelmodel over het algemeen zeer lucratief is. Tevens menen wij te weten dat er bewust naar gestreefd is om in de nieuwe Financiële-verhoudingswet de verdeelmaatstaven voor het Gemeentefonds ongevoelig te maken voor gemeentelijke herindelingen en andere vormen van bestuurlijke reorganisatie.

Dan kom ik bij knelpunten in een tweetal gemeenten waarmee ik een bijzondere band heb. Uit de ene gemeente ben ik vanochtend vertrokken en in de andere bevind ik mij thans: Apeldoorn en Den Haag dus. Naar ik mag hopen, met de heer Cohen die het punt van Zuid-Limburg aansneet, plaatst dit gegeven dit deel van mijn bijdrage niet in een verdacht licht. Ik noem deze namen overigens als een species van twee genuscategorieën.

Eerst Den Haag. Er is al heel veel over gezegd. De bewindslieden achten het wenselijk dat ook gemeenten een bijdrage leveren aan stabilisatie van de collectieve lastendruk door bijvoorbeeld een bovenmatige waardeinstijging OZB te compenseren met tariefsverlagingen. Gegeven de tussen gemeenten onderling bestaande verschillen dreigt anders opnieuw scheefgroei. Hoofddoelstelling van de wet is immers om gemeenten financieel in een gelijkwaardige positie te brengen. Mede op grond van de bevindingen van prof. Stercks verwachten de bewindslieden, aldus de nadere memorie van antwoord, dat de verschillen in tarief als gevolg van de invoering van het nieuwe verdeelsysteem zullen afnemen. De scheefheid in de tariefstructuur is nu in hoofdzaak te wijten aan het verdeelsysteem van de Financiële-verhoudingswet 1984, zo gaan zij verder, en "wij betrekken de verschillen in OZB-capaciteit bij de verdeling van het Gemeentefonds om die oorzaak van scheefheid weg te nemen", zo besluiten zij dit algemene deel van hun betoog.

Allemaal hartelijk mee eens, voorzitter, maar nu de vraag wat artikel 12-gemeenten aan deze nobele doelstellingen hebben, in het bijzonder Den Haag, dat als gevolg van de genoemde scheve verdeling van het Gemeentefonds tot nu toe in een deplorabele financiële situatie

## Holdijk

terecht is gekomen en waarvan het OZB-tarief tot de hoogste in den lande behoort (huidig tarief is f 29,24 per f 5000 waarde). Er gloort enige hoop voor Den Haag als gevolg van de herverdeling. Den Haag zal bij de voordeeltgemeenten horen. Nu zou men het te verwachten voordeel voor een deel willen gebruiken voor de verlaging van de belastingen tot aan de artikel 12-norm. Waarom, vraag ik met anderen, zou dat niet mogen? Want in dat geval zou de nieuwe Financiële-verhoudingswet ook daadwerkelijk bijdragen tot een verlaging van de lasten bij dit soort gemeenten waarover ik eerder bij dit punt sprak. Dat zou conform het idee achter de nota Lokale lasten zijn, zo menen onze fracties.

Ten slotte Apeldoorn. Hierbij gaat het om de problematiek van de zogenaamde overige eigen middelen, naast de OZB. Voor de OZB is een ijkpunt opgesteld en voor de overige eigen middelen is uitgegaan van een gemiddeld percentage ten opzichte van de gemeentelijke uitgaven: 5,3. In elke gemeente wordt van dezelfde verdien capaciteit uitgegaan op dit onderdeel. Verschillen tussen gemeenten blijven buiten beschouwing. Maar waarin bestaat de motivering voor dit strakke standpunt? De reden zou zijn dat onderzoek heeft uitgewezen dat er geen verband bestaat tussen bepaalde structuurkenmerken en inkomsten uit overige eigen middelen. De vraag is of het onderzoek waarvan gerept wordt op dit punt voldoende zorgvuldig is uitgevoerd en of de conclusie als algemeen geldend mag worden beschouwd. Apeldoorn zegt: Nee, dat is niet zo.

Het moge waar zijn dat er geen verband bestaat met sociale structuurkenmerken, maar eigen onderzoek indiceert, aldus Apeldoorn, een verband tussen enerzijds het fysieke structuurkenmerk omgevingsadressendichtheid – excuses voor de term – dat in casu wil zeggen een groot dunbevolkt gebied, en anderzijds de winstgevendheid van nutsaansluitingen. Voor Apeldoorn, met overige eigen middelen uit het nutsbedrijf, is door Cebeon berekend dat het verschil tussen norm en werkelijkheid op dit onderdeel 7 mln. bedraagt.

Overigens merk ik op dat het grote verschil tussen norm en werkelijk-

heid geen specifiek Apeldoorns probleem is. De heer Van Dijk heeft al gezegd dat onderzoekers van Cebeon en VB/Advies in een artikel in B&G van juli/augustus 1996 constateren dat "opmerkelijk genoeg in de praktijk blijkt dat de verschillen in de inkomstenniveaus tussen gemeenten bij de overige eigen middelen vele malen groter zijn (zelfs tot f 200 per inwoner) dan de verschillen tussen de diverse OZB-varianten waarover zo heftig is gediscussieerd".

Voorzitter! Natuurlijk zag ik dit knelpunt graag in dit debat opgelost, maar realiteitsbesef remt mij in die verwachting. Wat ik wél met enige nadruk vraag, is de toezegging dat op dit punt nog eens serieus onderzoek wordt verricht en dat conclusies ook op feiten worden gebaseerd. Op die wijze kan een adequaat antwoord worden gegeven, onder meer aan de gemeente Apeldoorn. Met belangstelling zal ik van de reactie van de bewindslieden kennisnemen.

De vergadering wordt van 15.07 uur tot 15.45 uur geschorst.

□

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Mijnheer de voorzitter! Het is plezierig om al in de eerste termijn van de Eerste Kamer te horen dat het wetsvoorstel dat hier ligt, toch brede steun geniet, ondanks het feit dat er hier en daar een aantal zorgen zijn geuit. Ik zal dadelijk nog op die zorgen ingaan. Er is dus brede steun voor deze forse herziening van de financiële verhoudingen tussen gemeenten. Voor alle sprekers geldt dat zij dit in verschillende bewoordingen tot uitdrukking hebben gebracht. Ik waardeer het zeer dat het wetsvoorstel op deze manier hier aankomt.

Waar het gaat om de algemene structuur van de wet zijn er enkele belangrijke kenmerken, die hier ook worden erkend. Het zijn kenmerken waarbij de kostengeoriënteerdheid en het rekening houden met het vermogen van gemeenten om inkomsten te verwerven, gezamenlijk ertoe hebben geleid dat wij een systeem hebben ontworpen dat gemeenten in een gelijkwaardige uitgangssituatie brengt. Het betekent dat de ruimte die gemeenten hebben om eigen beleid te voeren, redelijk vergelijkbaar wordt. Dat is belangrijk

in ons bestel, waarin een gemeente een autonoom bestuur is en waarin de gemeenten de ruimte moeten hebben om vanuit een ongeveer vergelijkbare uitgangssituatie hun taken inhoud te geven.

Met name de heer Rensema heeft erop gewezen dat er enig misverstand was over de vraag wat er nu eigenlijk precies gebeurt met deze wet. Misschien is het goed, nog eens te benadrukken dat het onze bedoeling is om, als de wet in deze Kamer is aangenomen, een informatieboekje voor de gemeenten te maken waarin zijn opgenomen de laatste gegevens en de laatste toelichtingen op datgene wat er uiteindelijk in de wet is neergelegd. Dat boekje zal dus naar de gemeenten worden gestuurd. Het is inderdaad waar, zoals de heer Rensema zegt, dat deze wet geen straf is voor zuinig beheer en dat de wet in feitelijke, dwingende zin ook geen enkele relatie legt met de tariefsvaststelling door gemeenten. Op basis van een onderzoek naar kostenstructuren van gemeenten zijn kenmerken gezocht en maatstaven gemaakt die in de financiering aansluiten op algemene kostenkenmerken. Hetzelfde geldt voor de onroerendezaakbelasting. Er is geen relatie met het feitelijke tarief in een gemeente. Er is een relatie met de OZB-waarde, die het voor gemeenten mogelijk maakt, daar een door die gemeenten bepaald tarief naast te zetten. Het is goed dat een aantal van dat soort kwesties nog eens nadrukkelijk onder de aandacht wordt gebracht, want het zou vervelend zijn als er een verkeerd beeld bij de gemeenten bleef hangen. Wij hebben juist geprobeerd – het was de heer Holdijk die dat met zoveel woorden zei – met respect voor de autonomie en voor eerdere besluitvorming van gemeenten, naar een objectief systeem te kijken dat niet afhankelijk is van de individuele gemeentelijke uitgaven, hooguit van gemeentelijk kenmerken.

De heer Van Dijk en de heer Cohen hebben gewezen op het feit dat de omvang van hetgeen te verdelen is niet wijzigt door deze wet en dat deze wet in beweging zal blijven. In de inschatting van de heer Cohen zal er een moment komen dat er weer een vergelijkbare grondige herziening nodig zal blijken als de herziening die wij nu doorvoeren. De heer Van Dijk is daar iets minder uitgesproken over. Het is inderdaad

## Van de Vondervoort

de bedoeling van de wet om lang mee te gaan. Wij zullen zien hoe lang dat is. Het is ook de bedoeling dat de wet flexibel is en dat zij kan reageren op veranderende omstandigheden. Immers, juist veranderende omstandigheden kunnen veranderende kosten voor gemeenten met zich meebrengen. Het is relevant om daarop te kunnen reageren.

Het is misschien goed om nu een enkele opmerking te maken over het rekestarief OZB. De heer Van Dijk is daar uitvoerig op ingegaan en anderen hebben daar ook iets over gezegd. De bedoeling van het rekestarief, dat gebaseerd is op het gemiddelde tarief 1992, is om een redelijk stabiele factor te zijn in de wijze waarop wordt omgegaan met de negatieve verrekening als gevolg van de OZB-waarde. Tijdens het debat in de Tweede Kamer hebben wij gezegd, dat er omstandigheden kunnen zijn waarbij in redelijkheid moet vaststellen dat dit tarief aan wijziging onderhevig zou moeten zijn. Dat is ook de reden waarom wij in de monitoring zullen nagaan of er aanleiding is om, gezien de veranderde WOZ-waarde, tot bijstelling van het rekestarief te komen. Natuurlijk is het niet onmogelijk dat er tussentijds situaties kunnen ontstaan die daar aanleiding toe geven, bijvoorbeeld wanneer de tarieven ineens fors beneden het rekestarief blijken te liggen. Je moet je dan afvragen hoever je er in je methodiek nog vanaf zit. Nogmaals, het is ook van belang om het evenwicht in de gaten te houden tussen enerzijds een redelijk stabiele factor willen hebben die niet onmiddellijk beïnvloedbaar is door gedrag van gemeenten en anderzijds nagaan of er geen scheefgroei ontstaat door te lang vast te houden aan eenzelfde rekestarief.

De heer **Van Dijk** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Als zich inderdaad in de komende twee jaren forse tariefsverlagingen bij de gemeenten beginnen af te tekenen, overweegt de staatssecretaris dan om niet te wachten tot het jaar 2001 maar wellicht eerder het rekestarief aan te passen?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Als in de komende jaren werkelijk blijkt dat het gemiddelde tariefsniveau van gemeenten fors daalt onder wat nu het rekestarief is,

zullen wij inderdaad overwegen of wij niet eerder naar een ander rekestarief moeten kijken dan het rekestarief dat op dit moment is vastgesteld.

De heer **Van Dijk** (CDA): U drukt op dit ogenblik het vermogen om eigen inkomen te genereren op dat punt uit als een factor die bepaald wordt door de waarde van het onroerend goed vermenigvuldigd met het gemiddelde tarief in 1992.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Dat is juist.

De heer **Van Dijk** (CDA): U probeert de gemeenten in het najaar te bewegen, hun tarieven te verlagen. Voor u is de tariefsbeweging geen neutrale factor, dat wil zeggen: we laten het gewoon aan de gemeente over en we houden het zo lang mogelijk op eenzelfde tarief. U wilt die gemeente bewegen tot een lager tarief. Als dat lukt, betekent dit dat de verdien capaciteit van de gemeenten een product moet zijn van de gestegen waarde vermenigvuldigd met een lager rekestarief, want u wilt die gemeente op dat lagere tarief brengen. Daarmee zegt u iets over hoe u, als die situatie zich voordoet, het vermogen om eigen inkomen te genereren, waardeert.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Maar ik zei zojuist al dat het erom gaat, dat er een balans overeind wordt gehouden tussen datgene wat aan stabiliteit in het systeem moet zitten en datgene wat, in de wijze waarop u dat definieert, fors beïnvloedbaar is. Eerlijk gezegd, stel ik mij geen zodanig forse tariefsverlagingen bij gemeenten voor dat wij stevig onder dat rekestarief zullen komen. Ik acht de kans dat de situatie ontstaat die u schetst, niet zo reëel. Maar als die zich voordoet, is het aanleiding om te kijken naar wat wij hier met elkaar afspreken.

De heer **Van Dijk** (CDA): Maar laten wij er eens van uitgaan dat gemeenten daarmee een invloed zouden krijgen op een maatstaf, het rekestarief, terwijl u vindt dat die onafhankelijk moet blijven – ik twijfel eraan of individuele gemeenten die invloed hebben – dan werkt dat toch in de richting waarin u hoopt dat de gemeenten met hun tarieven zullen gaan? Gemeenten die doen wat u

hoopt, namelijk de tarieven verlagen, kunnen er dus op rekenen dat het rekestarief enige tijd later wordt aangepast.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Dat kan na verloop van tijd het geval blijken te zijn. De conclusie kan echter ook zijn dat het daar uiteindelijk niet op uitkomt.

Voorzitter! Enkele woordvoerders hebben gevraagd hoe het in dit systeem is gesteld met de overige eigen middelen. De overige eigen middelen zijn vastgesteld op 5,3%, te rekenen voor alle gemeenten. In de richting van de heer Van Dijk merk ik nog expliciet het volgende op. Wij zijn nagegaan waar de uitspraak van Cebeon op berust. Het blijkt te gaan om incidentele bevindingen, waarbij Cebeon erkent dat het niet in staat is om de overige eigen inkomsten tussen gemeenten op dit moment objectief te vergelijken. Cebeon is niet goed in staat om aan te geven of het verschil wordt veroorzaakt door eigen beleid inzake spaar- of leengedrag, bezit van bedrijven, goede of slechte positie in het eerdere verdeelstelsel et cetera. Op dit moment kunnen wij dus niet de vergelijking maken die de heer Van Dijk voorstaat en waarbij ik mij ook wel iets kan voorstellen. Het vergt zeer veel inspanningen om een en ander te achterhalen.

Dan kom ik bij de principiële vraag of wij dat eigenlijk wel moeten weten. Wellicht is de tekst in de stukken niet helemaal handig geformuleerd. Wij hebben willen aangeven dat voor het antwoord op de vraag "hoe gaan gemeenten om met de overige eigen inkomsten" vooral moet worden gekeken naar het eigen gemeentelijke beleid. Het is aan de gemeente zelf om te bepalen in welke mate zij bedrijfsmatige activiteiten wil organiseren en of de tarieven kostendekkend moeten zijn. Het is aan de gemeente om te bepalen welke tarieven moeten worden gehanteerd voor dienstverlenende activiteiten van de gemeente. Het is vooral de vraag of de overige eigen inkomsten een relatie hebben met structuurkenmerken van gemeenten. Het moet afhankelijk van het eigen gemeentelijke beleid kunnen worden beoordeeld.

De RGF is bij evaluatieonderzoeken in een aantal steekproefgemeenten nagegaan of het mogelijk is dat scherpe conclusies worden getrokken op het punt

## Van de Vondervoort

van de overige eigen middelen. Uit dat beperkte onderzoek, dat overigens wel een indicatie geeft, is de conclusie getrokken dat er op het punt van de overige eigen middelen geen structuurkenmerken zijn. Het onderzoek wijst vooral in de richting van effecten van eigen beleid. Het is vervolgens de vraag in hoeverre daarmee rekening moet worden gehouden. De kwestie van de overige eigen middelen is overigens wel opgenomen in het plan van aanpak voor de monitoring. Immers, in het licht van het debat in de Tweede Kamer en in het licht van de hier gemaakte opmerkingen is het relevant om hierover iets meer te weten te komen. Vervolgens kan tot een beoordeling worden gekomen. Het verzoek van de heer Holdijk om de overige eigen middelen bij het onderzoek te betrekken, zal ik dan ook graag honoreren. Dat geldt ook voor verzoeken van de heer Cohen en van mevrouw Schoondergang, betreffende andere onderdelen voor de monitoring. Verzoeken die hier worden voorgelegd om bepaalde aspecten mee te nemen in de monitoring, honoreren wij dus graag. Het is uiteindelijk in ieders belang dat er een financieel systeem komt dat wordt erkend als een deugdelijk financieel systeem waaruit uiteindelijk de onduidelijkheden verdwijnen en dat is gebaseerd op weloverwogen keuzes.

Voorzitter! Ik kom toe aan mijn opmerkingen over Limburg. Er is in het traject van voorbereiding van de Financiële-verhoudingswet uitvoerig gelet op de vraag of er omstandigheden zijn die ervoor zorgen dat de Limburgse gemeenten er in de verdeling uitkomen zoals nu het geval is. Uit het materiaal waarover wij beschikken blijkt, dat hetgeen in de Limburgse gemeenten gebeurt, heel goed te verklaren is. Het is vooral goed te verklaren aan de hand van de sociale structuurkenmerken. Die zijn in de afgelopen jaren gunstiger geworden. Ook is de waarde van het onroerend goed gemiddeld hoger geworden. Dat zijn twee belangrijke elementen voor de beoordeling van wat daar uiteindelijk aan de orde is.

Dit neemt niet weg dat zowel in Limburg als in de Tweede Kamer en hier vrij breed het gevoel bestaat, dat alles niet helemaal klopt. Het geschetste beeld klopt als het ware niet met gevoel dat men heeft bij de omstandigheden die zich in Limburg

voordoet. Men vindt dat er voor Zuid-Limburg als geheel niet zo'n groot nadeel zou moeten optreden.

Dit gegeven is voor ons aanleiding geweest om samen met de Limburgse bestuurders heel nadrukkelijk na te gaan welke kostensoorten in Limburg aan de orde zijn. Welke kostenfactoren hebben wij, mogelijk ten onrechte, niet in ons systeem verwerkt? De eerste poging om daar een antwoord op te krijgen, heeft de gedachte opgeleverd dat het misschien goed zou zijn om nog wat meer specifiek te kijken naar de geaccidenteerdheid van het terrein en naar de specifieke economische factoren. Op dit moment zijn wij nog in gesprek om die wat algemenere analyse af te kunnen maken. Vanaf het begin hebben wij gezegd, dat als wij op basis van die nadere analyse of op basis van die wat specifiekere elementen die bij die monitoring worden betrokken, tot de conclusie komen dat wij ten onrechte kostenfactoren niet in het systeem hebben verwerkt, dat op een later moment alsnog moet gebeuren. Het is de bedoeling dat het systeem op algemene kostenkenmerken en structuurkenmerken van gemeenten betrekking heeft. De bewindslieden hebben zich dan ook vanaf het begin opengesteld voor informatie daarover. Wij hebben de bereidheid om als het onderzoek daartoe aanleiding geeft, veranderingen aan te brengen.

De heer **Cohen** (PvdA): Voorzitter! Ik ben de staatssecretaris erkentelijk voor die bereidheid. Zij zei zojuist dat zowel in Limburg als in de Tweede Kamer en hier vragen aan de orde zijn gesteld. Daaruit begrijp ik, dat ook bij haar deze vragen leven.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ja, maar op basis van het materiaal dat wij nu hebben, kunnen wij aangeven waarom alles gaat zoals het gaat. Desondanks blijft bij zeer velen de vraag leven: klopt dit wel? Dat is de reden om dieper te onderzoeken en om na te gaan of wij niet iets op het spoor kunnen komen wat aanleiding zou moeten zijn op onderdelen anders te handelen. Als het onderzoek materiaal oplevert dat daartoe aanleiding geeft, hebben wij uiteraard de bereidheid om tot aanpassingen te komen. Ik vind het van het grootste belang dat bij een wet als deze het gevoelen leeft dat

op een eerlijke en objectieve manier wordt verdeeld. Weliswaar kun je narigheid ondervinden van de herverdeeffecten. In ieder geval willen wij dat deze wet een goed beeld van de verdeling oproept, want het verdelen van 20 mld. over zo'n kleine 600 gemeenten is een net iets te belangrijke activiteit van de rijksoverheid om te vinden dat dit niet hoeft. Uiteraard zullen wij deze Kamer met de rapportages op de hoogte houden van de stand van zaken in dezen. Maar wees ervan overtuigd, dat wij zeer actief zijn als het gaat om dit onderzoek.

Dan wil ik enkele, nog wat meer specifieke problemen aan de orde stellen. Ik noem de herindelingsgemeenten. Is wat er gebeurt met betrekking tot die herindelingsgemeenten nu niet onredelijk? Laat ik vooropstellen, dat het niet zo is, dat alle herindelingsgemeenten die met de suppletierегeling en de einddatum van 31 december 1995 te maken hebben, erop achteruitgaan. Er is ook geen sprake van willekeur in de systematiek. In de Financiële-verhoudingswet is een peildatum vastgelegd voor het bepalen van de suppletie, namelijk 31 december 1995. Dat was het moment waarop wij bij het maken en voorbereiden van het wetsvoorstel over de meest recente gegevens beschikten. Eind 1995 hadden wij op dat punt de meest betrouwbare gegevens.

Dit betekent dat de suppletie-regeling voor alle gemeenten als einddatum 31 december 1995 hanteert. Deze peildatum levert voor drie herindelingsgemeenten een nadeel op; voor alle andere herindelingsgemeenten is het neutraal of levert het voordelen op. Den Bosch zou op grond van de Financiële-verhoudingswet 1984 als gevolg van de schaalvergroting meer hebben gekregen dan met de peildatum 31 december 1995 het geval is, omdat onder die wet de schaalvergroting zwaar doortikt in de financiële vergoedingen. Het blijft echter de vraag of dat onredelijk is. Er zijn voor de gemeenten namelijk geen kosten die maken dat zij dat geld nodig hebben, al hebben zij uiteraard voldoende goede activiteiten om het aan uit te geven. Het feit dat bij Den Bosch twee gemeenten zijn samengevoegd, levert geen extra kosten op die het verdedigbaar of noodzakelijk maken om de extra middelen op grond van de Financiële-verhoudingswet 1984 te

## Van de Vondervoort

ontvangen. Dat blijkt ook wel. Als je 1995 en 1997 met elkaar vergelijkt, dan zitten de getallen ook veel dichterbij elkaar. Dat wordt veroorzaakt door het feit dat de Financiële-verhoudingswet 1997 op basis van kostenoriëntatie voor Den Bosch ongunstiger is dan de Financiële-verhoudingswet 1984.

Dan resteert de vraag of je daarvoor een oplossing moet vinden. In de wisseling van stukken hebben wij in reactie op vragen van de heer Van Dijk al aangegeven dat, als je iets zou willen doen, dit beter kan gebeuren door een aanpassing van de verfijningsregeling herindeling dan door het wijzigen van de systematiek van de suppletie-regeling, omdat er anders sprake zou zijn van een groot domino-effect voor zeer veel gemeenten. Er zijn zeer veel gemeenten die voordeel hebben van de peildatum 31 december 1995. Ik vind dan ook dat je dit niet moet doen. Bij het maken van de wet leverde de einddatum 31 december 1995 de meest recente gegevens op. Ik vind het redelijk om die te hanteren. Om die reden hebben wij het, ondanks de wisseling van argumenten met Den Bosch, daarbij gelaten. Ik meen dat dit zeer verdedigbaar is. Alles wat wij daaraan zouden doen, zou ten laste komen van alle andere gemeenten. Het is goed als wij ons daarvan bewust zijn. Het zou immers alleen kunnen door een herschikking van middelen binnen het Gemeentefonds en niet door gebruik te maken van andere middelen. Ik hoor wel of onze redenering de Kamer heeft overtuigd dan wel of zij daarover toch een ander oordeel heeft.

### Voorzitter: Heijne Makkreel

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Voorzitter! Bergschenhoek is één van de gemeenten die een klein nadeel hebben van de peildatum 31 december 1995, zij het vanwege heel andere gronden dan de heringedeelde gemeenten. Bij Bergschenhoek wordt dit nadeel immers veroorzaakt door autonome groei. Er zijn op dit punt ook weer gemeenten die voordeel hebben van de peildatum. Dat is natuurlijk altijd het geval als je een peildatum kiest die actueel is. Dan zijn er altijd enkelen die onder de streep terechtkomen. In zijn algemeenheid ben ik van oordeel dat de overgangsregeling adequaat is, zelfs met een aantal van dit soort

door gemeenten als negatief ervaren overgangseffecten. In deze regeling wordt immers zowel met nadeel- als met voordeelgemeenten rekening gehouden als het gaat om de geleidelijkheid van de overgang en de mogelijkheden voor gemeenten om dat in hun begrotingen op te lossen.

Er zijn opmerkingen gemaakt over het feit dat de grote vier buiten het systeem zijn gelaten. Het is op zichzelf waar dat er voor de grote vier een ander, aanvullend onderzoek is geweest dan voor alle andere gezamenlijke gemeenten. Maar de grote vier zijn niet buiten het onderzoek, noch buiten het systeem gelaten. Er is alleen op grond van het onderzoek aanleiding gevonden om een vast bedrag voor de grote vier in te voeren, om zo een deel van de extra kosten die als gevolg van cumulatie van schaaffecten aan de orde zijn, in een vergoeding vast te leggen. Overigens werkt de nieuwe Financiële-verhoudingswet voor de grote vier op dezelfde manier uit als voor andere gemeenten.

De heer **Cohen** (PvdA): Ik wil, zij het wat secundair, nog een vraag stellen over de herindelingsgemeenten rond Den Bosch, om te kijken of ik het goed begrijp. Ik begreep dat als gevolg van de voor deze gemeenten toch min of meer toevallige peildatum van 1995 de merkwaardige situatie ontstaat, dat deze gemeenten in 1996 volgens hun heringedeelde status zullen worden gefinancierd, maar in de jaren daarna als overgangsmaatregel volgens de systematiek van vóór hun herindeling.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Nee, de systematiek kun je eigenlijk niet echt vergelijken. De basis van de uitkering volgens de Financiële-verhoudingswet 1994 en die van de Financiële-verhoudingswet 1997 zijn niet precies dezelfde. Maar voor alle gemeenten geldt per 1 januari 1997 de nieuwe Financiële-verhoudingswet. Voor heringedeelde gemeenten van vóór 1997 geldt dat zij vallen onder de oude verfijningsregeling inzake herindelingen, zodat zij op grond van de feitelijke basisgegevens die voor de Financiële-verhoudingswet 1997 relevant zijn, betaald worden. Het stukje dat te maken heeft met de suppletie-regeling kent alleen een

peildatum per eind 1995; dit geldt niet voor de verfijningsregeling gemeentelijke herindeling, en ook niet voor de uitkering op basis van de Financiële-verhoudingswet. In de totale telling worden de inwoners meegeteld in de gemeenten die ze krijgen. Er is dus geen discrepantie bij de beoordeling van de vraag, welke mensen bij welke gemeente horen.

De heer **Van Dijk** (CDA): De staatssecretaris wijst erop dat er ook andere effecten zijn dan die van de overgang, de suppletie-regeling enzovoorts. Ik krijg graag een antwoord op de vraag, of het juist is dat een gemeente als Den Bosch, al die plussen en minnen meegerekend, een totaalnadeel over de hele overgangsperiode heeft in de orde van grootte van 12 mln.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Nu heb ik precies dát cijfer van Den Bosch niet bij de hand! Ik kan daar geen exact antwoord op geven, maar ik kan wél zeggen dat het bedrag ligt in die orde van grootte. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat niet de peildatum 1995 zou zijn gehanteerd, maar een andere peildatum. Als was uitgegaan van de peildatum 1995, zou dat soort nadelen niet berekend worden, want dan wist een gemeente als Den Bosch dat niet met die omstandigheden rekening had behoeven te worden gehouden. Den Bosch heeft dus gewoon niet gerekend met de peildatum 1995, wat wel had moeten gebeuren. Daarvan was men op de hoogte.

De heer **Van Dijk** (CDA): Dit is een belangrijk aspect bij de afwegingen. Waar konden de gemeenten bij het berekenen van hun meerjareninkomsten van uitgaan met betrekking tot de peildatum van de suppletie-regeling?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: In de voorstellen zijn wij steeds uitgegaan van de peildatum eind 1995. Dit is ook in de stukken vastgelegd.

De heer **Van Dijk** (CDA): Dit wordt ontkend door een aantal gemeenten. Zij menen dat zij ervan uit mochten gaan dat de meest recente cijfers zouden worden gebruikt. De cijfers voor 1996 zijn bekend en daar had



## Van de Vondervoort

rekening mee gehouden kunnen worden.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik denk dat er sprake is van een misverstand. Voor de gewone uitkering op grond van de Financiële-verhoudingswet worden de gegevens jaar op jaar geactualiseerd. Alleen voor de suppletie-uitkering, slechts een klein onderdeel van de totale uitkering, is vanaf het begin sprake geweest van de cijfers van eind 1995. Ik kan mij voorstellen dat hierover discussie is ontstaan. Het is dus mogelijk dat er in enig jaar andere peildata voor verschillende onderdelen van de maatstaf worden gebruikt.

Voorzitter! Vrijwel alle woordvoerders zijn ingegaan op de artikel 12-status van Den Haag. Op basis van de huidige regels is het artikel 12-gemeenten niet toegestaan enige handeling te verrichten die hun financiële positie verslechtert. In de afgelopen tijd is echter, mede gelet op de OZB-tarieven, discussie ontstaan over de beantwoording van de vraag of onder alle omstandigheden artikel 12-gemeenten hiervan uitgesloten moeten zijn.

Collega Vermeend en ik hebben in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer aangegeven dat wij bereid zijn om in het licht van de nieuwe Financiële-verhoudingswet dat element opnieuw te bezien. In dat kader is de bereidheid uitgesproken om onder bepaalde omstandigheden en goed geclausuleerd de mogelijkheid te openen om tariefsverlagingen bij artikel 12-gemeenten toe te staan.

Ik formuleer dit zeer voorzichtig omdat de andere gemeenten de rekening moeten betalen als er te royaal met dit soort maatregelen wordt omgegaan. Naarmate een gemeente de tarieven meer mag verlagen, stijgt de artikel 12-uitkering en de andere gemeenten moeten die opbrengen. Gelet op het totaal van de afwegingen moet zeer nauwkeurig beoordeeld worden of dit al dan niet verantwoord is. Daarbij speelt ook een rol wat de oorzaak van de artikel 12-status is. Soms zijn externe factoren relevant, maar soms ook het eigen beleid. Er zal zeer nauwkeurig bekeken moeten worden binnen welke marges daar ruimte voor geschapen kan worden.

Er is een inspectierapport over de gemeente Den Haag geschreven. Naar aanleiding daarvan zullen wij een beschikking moeten opstellen.

Deze wordt in het voorjaar van 1997 verwacht, nadat alle adviezen binnen zijn. Wij zullen bij die gelegenheid afwegen of en, zo ja, in welke mate Den Haag enige tariefsverlaging kan worden toegestaan. Ik kan daar nu niet nader op ingaan, omdat het traject van advisering over het inspectierapport niet doorkruist mag worden. De discussie over de marges moeten wij zelf overigens ook nog voeren. De principiële bereidheid om dat onderwerp in het licht van de nieuwe Financiële-verhoudingswet opnieuw te bekijken, is bij ons absoluut aanwezig.

Voorzitter! De andere onderdelen die te maken hebben met industriegemeenten en monitoring, zullen door ons worden meegenomen. Hiermee heb ik mijn antwoorden op de vragen gegeven. Collega Vermeend zal nog op een aantal aspecten van de WOZ ingaan.

□

Staatssecretaris **Vermeend**: Voorzitter! De heer Van Dijk heeft een betoog gehouden over de zogenaamde beperking tot 20 of 30% bij de 100% OZB-verevening. Hij wijst op een mogelijk ongewenst effect op de hoofddoelstelling van de wet. Hij formuleert deze als het realiseren van grotere financiële gelijkheid. Hij vraagt om dit punt op te nemen bij de monitoring. Ik zeg graag toe dat ik het erbij zal betrekken.

De beperking tot 20 of 30% is een compromis geweest in de Tweede Kamer, zoals men heeft kunnen volgen. De heer Rensema zei dat hij goed kon leven met dit compromis. Wij hadden een andere benadering, maar wij hebben ons uiteindelijk bij deze oplossing neergelegd. Wij kunnen daar goed mee leven, omdat zij past in de systematiek.

De heer Van Dijk heeft opgemerkt dat deze wet los staat van het Gemeentefonds. Ik vraag mij af of hij in zijn betoog uit wilde komen bij een bepaalde normerings-systematiek. Wij zijn er geen voorstander van om dat in de wet vast te leggen, zoals ik in de Tweede Kamer ook heb kenbaar gemaakt. Door het Rijk, de VNG en het IPO zijn solide afspraken gemaakt. Wij hebben daar de afgelopen twee jaar ervaring mee opgedaan. Zij werken bevredigend. Wij hebben twee keer per jaar, in het voorjaar en in het najaar, overleg, waarin wij kunnen

concluderen of de regeling bevredigend werkt. Zij kan eventueel bijgesteld worden. Vooralsnog ben ik redelijk tevreden over de gemaakte afspraken. Ik heb de indruk dat VNG en IPO daar goed mee kunnen leven.

Door de heer Cohen en de heer Staal zijn vragen gesteld over de lokale lasten. Er is verwezen naar de nota Lokale lastendruk, die binnenkort behandeld zal worden in de Tweede Kamer. Ik zal hierover enige terughoudendheid in acht nemen. In deze nota wordt geconstateerd dat de regering en de Staten-Generaal in het verleden hebben gekozen voor gemeentelijke autonomie bij het heffen van belastingen. Als men meer invloed van het Rijk zou willen, op welke wijze dan ook, vraagt dat wel om wetswijzigingen. Dat is een van de conclusies uit de nota Lokale lastendruk. In de aanbevelingen hebben wij als uitgangspunt gekozen voor de gemeentelijke autonomie op dat terrein. Vervolgens hebben wij vanuit dat uitgangspunt nader geanalyseerd welke maatregelen je kunt nemen om te komen tot een beheerste lokalelastenontwikkeling. Vandaar dat wij een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben op dat punt. De heer Staal heeft daarop gewezen.

Wij hebben een tienstappenplan aangekondigd. Wij hebben tegelijkertijd geconstateerd dat een belangrijk deel van de lokalelastenontwikkeling voortvloeit uit rijksbeleid. Je moet daar de consequenties uit trekken. Dat gebeurt ook in de nota Lokale lastendruk. Vervolgens trek je de consequentie dat om zo'n beheerste lokale lastendruk te realiseren, dit een gezamenlijke aanpak vraagt. Dit plan wordt nader uitgewerkt. De eerste monitoring heeft plaatsgevonden in deze nota. In overleg met de VNG wordt het plan nader uitgewerkt.

Voorzitter! Ik zou het hierbij willen laten wat de nota Lokale lastendruk betreft omdat een aantal punten nog uitvoerig aan de overzijde aan de orde zal komen. Ik neem aan dat andere kwesties ook in dit huis verder besproken kunnen worden bij een andere gelegenheid. Eén ding is wel duidelijk – ik ben dat met de heer Cohen eens – namelijk dat bij het inkomensbeleid de lokale lasten ook in de publieke opinie een belangrijke rol spelen. Als je echter macro naar de feiten kijkt, dan blijkt uit de Miljoenennota dat de invloed van de lokale lasten relatief beperkt

## Vermeend

is. Voor individuele burgers of individuele gemeenten kunnen de lokale lasten, huiselijk geformuleerd, echter behoorlijk aantikken.

Voorzitter! Ik meen hiermee de aan mij gestelde vragen te hebben beantwoord.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Ik vraag om vijf minuten schorsing, zodat de woordvoerders overleg kunnen plegen.

De vergadering wordt van 16.28 uur tot 16.35 uur geschorst.

De heer **Van Dijk** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank beide bewindslieden voor het antwoord op de gestelde vragen, althans de door mij gestelde vragen. Ik weet immers niet of de anderen tevreden zijn met het antwoord op de door hen gestelde vragen.

Ik ben op dit ogenblik geneigd om de kwestie van het rekentarief niet breedvoerig verder te behandelen, maar ik wil aannemen dat er, gegeven wat net gezegd is, enige bereidheid is bij de beide bewindslieden om het rekentarief een wat meer dynamisch karakter te geven. Het was uiteraard mijn bedoeling dat dit een respons zou zijn op een vrij forse tariefsverlaging bij de gemeenten. Als die niet optreedt, heeft mijn pleidooi natuurlijk geen enkele grond. De bedoeling van mijn interventie op dat punt was juist om een extra stimulans te geven aan gemeenten om de tarieven fors te verlagen. Als dat uitblijft, vervalt natuurlijk mijn pleidooi voor een lager rekentarief.

Voorzitter! De kwestie van de overige eigen middelen blijft onbevredigend. Het onbevredigende zit 'm in het volgende. Aan de ene kant wordt hier weer de stellige uitspraak herhaald dat het gaat om factoren die te maken hebben met het gevoerde beleid van de gemeenten en dat daar weinig contacten met structurele kenmerken van de gemeenten in zitten. Natuurlijk ben ik er ook niet op uit om gemeenten die een verstandig beleid hebben gevoerd te straffen en gemeenten met een nogal royaal uitgavenbeleid te belonen. Dat is natuurlijk niet de bedoeling. Aan de andere kant wordt echter gezegd dat wij er zo verschrikkelijk weinig van weten. Aan de ene kant wordt dus

gezegd dat het weinig structureel en veel beleidsafhankelijk is en aan de andere kant dat wij weinig weten van de overige eigen middelen. Ik vind dat zeer onbevredigend. Ik was echter redelijk gelukkig met de toezegging dat deze zaak niet wordt gelaten voor wat zij is. Ik heb begrepen dat deze zaak in de monitor is opgenomen. Dat is op het ogenblik niet het geval. Ik heb er nog even het schemaatje bij gepakt van het periodiek onderhoud. Achter "overige eigen middelen" staat dat de gekozen aanpak de beste keus is en achter "rapportage" staat een streepje. Mag ik op grond van de hier gevoerde discussie bij de tweede versie van dit schema iets anders verwachten? Ik hoop dat getracht zal worden om wat meer gegevens te verzamelen, om te beginnen over de spreiding van de factor overige eigen middelen. Die gegevens kunnen misschien licht werpen op de vraag of er heel grote verschillen zijn. Als die er zijn, moet men toch eens wat dieper nagaan of er misschien enige verbinding is met de structurele kenmerken. Dan wordt, hoop ik, althans in de komende jaren met deze zaak rekening gehouden.

Voorzitter! Ik kom bij de voor ons moeilijke problematiek van de in 1996 nieuw ingedeelde gemeenten. De staatssecretaris stelt dat de peildatum van 31 december 1995 is vastgesteld voor alle gemeenten. Als zij die zou gaan veranderen, zou dat weliswaar voor Den Bosch en een aantal gemeenten voordelen meebrengen, maar voor andere gemeenten juist weer nadelen. Het onbevredigende zit 'm nu juist daarin dat de peildatum afwijkt van de breuklijn. Ik doel dan op de breuklijn tussen een oude Financiële-verhoudingswet die doorloopt tot 31 december 1996 en de nieuwe regeling die ingaat op 1 januari 1997. De beste overbruggingsregeling sluit natuurlijk aan bij die breuklijn. Er zullen zeker gemeenten zijn die er nadelen van zullen ondervinden als je de peildatum een jaar verlegt, maar dat zijn dan gemeenten die in 1996 lagere inkomsten hebben dan in 1995. Die gemeenten hadden op basis van de continuïteit van de Financiële-verhoudingswet 1984, de oude wet, die verlaging van de inkomsten geïncasseerd, maar zij worden nu geconfronteerd met een nieuwe Financiële-verhoudingswet. Ik denk dat de zaak dan beter uit te

leggen zou zijn dan nu, nu wij te maken hebben met een situatie waarin geen rekening wordt gehouden met de hogere inkomsten van de nieuw ingedeelde gemeenten in 1996 en er wordt gezegd dat men die klap zelf maar moet opvangen.

De staatssecretaris zei iets wat het probleem wat zou kunnen oplossen of verzachten. Zij zei dat het meer voor de hand ligt om de verfijningsregeling aan te passen dan te morrelen aan de ingangsdatum of de peildatum van de suppletiereregeling. Het maakt ons niet uit langs welke weg de staatssecretaris het probleem oplost, maar wij zouden het op prijs stellen als zij toezegt dat zij op korte termijn in overleg treedt met gemeenten die vrij serieus door deze problematiek worden getroffen en met hen zoekt naar een oplossing. Het is ook een probleem dat niet alleen bestaat uit cijfers, maar ook door verwachtingen die zijn ontstaan op grond waarvan uitgavenniveaus zijn gebaseerd. Wij krijgen gaarne een toezegging op dat punt.

Het antwoord op mijn vragen over Limburg heeft mij bevredigd. De staatssecretaris gaat de algemene analyse nog afmaken en de meer specifieke punten bekijken. Wij hopen dat dit een goede verklaring zal opleveren voor de niet verwachte negatieve effecten hiervan.

Ik dank de staatssecretaris van Financiën voor zijn toezegging om de beperking van de verevening van de onroerendgoedwaarde met 20% tot 30% te betrekken bij een in de monitor opgenomen onderzoek naar mogelijke negatieve effecten die ik daarvan verwacht. Mag ik verwachten dat dit punt specifiek zal worden opgenomen bij een volgende uitgave van alle punten die in de monitor worden gestopt?

Dan de bredere problematiek, namelijk het feit dat je nu wel een verdelingsregeling maakt, maar dat de omvang van de totale koek daar niet door wordt beïnvloed. Welke factoren zouden die omvang van het totale Gemeentefonds nu moeten bepalen? Streef ik naar een normeringssystematiek? Ik zou willen dat er een mogelijkheid voor was, maar ik zie die op het ogenblik niet. Ik ben van één ding overtuigd en dat is dat het systeem in zijn huidige vorm goed zou kunnen werken in tijden dat zaken als inkomsten en uitgaven van Rijk en gemeenten zich gematigd ontwikkelen met weinig uitschieters. Maar in een periode

## Van Dijk

waarin het evenwicht zoek raakt, zou het systeem ridicule trekken kunnen vertonen en dat zou wel eens kunnen gebeuren als gevolg van de fors hogere waardering van onroerend goed en de daarmee vergrote belastingcapaciteit van de gemeenten.

De financiële positie wordt gemeten met twee factoren, de belastingcapaciteit, de inkomsten-capaciteit, en aan de hand van uitgavenmaatstaven. Dan is voor gemeente A een hogere belasting-capaciteit een reden om te zeggen dat een geringere algemene uitkering nodig is. Voor gemeente B en voor gemeente C geldt precies hetzelfde. Maar voor de gemeenten A, B en C bij elkaar geldt het niet. Ik wil overigens niet voorstellen om een normeringssystematiek van het Gemeentefonds in deze wet op te nemen, afgezien van het feit dat dit natuurlijk niet mogelijk is. In elk geval is het wel een probleem dat onder ogen gezien moet worden, zeker in het kader van de ontwikkeling van de lokale lasten.

De heer **Rensema** (VVD): Voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor hun beantwoording. In eerste termijn heb ik geen opmerkingen gemaakt over Zuid-Limburg en de problematiek aldaar. Op grond van de aanvaarding van de motie-Van der Hoeven door de Tweede Kamer zal de situatie van Zuid-Limburg nader bestudeerd worden. Verschillende collega's hebben wel opmerkingen gemaakt over de problematiek in Zuid-Limburg. Ik wil mij daarbij graag aansluiten. Ook mijn fractie hecht groot belang aan een nader onderzoek naar de situatie in Zuid-Limburg. De staatssecretaris heeft gezegd dat zij zeer actief zal zijn in dat opzicht.

Wat de nieuw ingedeelde gemeenten betreft, heeft de staatssecretaris er ons van overtuigd dat zij tijdig heeft laten weten dat voor de suppletie-uitkering de peildatum 31 december 1995 is. Uit een oogpunt van rechtmatigheid zit de staatssecretaris dus goed. Overigens menen wij dat inhoudelijk wel iets te zeggen is voor het standpunt van 's-Hertogenbosch en andere gemeenten. Wij hopen dat het mogelijk is om via een verfijningsregeling daaraan nog iets te doen. Dat mag dan niet bezwaar-

lijk zijn voor andere gemeenten in die zin dat zij worden gekort, terwijl zij rekening hebben gehouden met iets anders. Bij hen zijn verwachtingen gewekt die anders op deze wijze beschadigd worden. Dat ligt heel gevoelig. Ik denk trouwens dat het moeilijk is om er iets aan te doen. Als het mogelijk is, zijn wij ervoor, maar wij plaatsen daarbij enige vraagtekens.

Voorzitter! Ik kom tot de situatie van Den Haag en misschien vergelijkbare gemeenten. De toezegging van de staatssecretaris op dit punt vond ik wat mager. Ik heb genoteerd dat de bereidheid bestaat om de situatie van Den Haag nog eens tegen het licht te houden. Dat lijkt mij een toezegging. Kan de staatssecretaris zeggen wat zij precies bedoeld heeft?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik heb bewust aangegeven dat ik bereid ben om in het licht van de nieuwe Financiële-verhoudingswet, waarin de OZB-waarde en het tarief een andere betekenis hebben dan in de thans vigerende wet, de mogelijkheid van tariefsverlaging met een positieve intentie te willen bezien. Als het specifiek om Den Haag gaat, vind ik dat het oordeel pas kan worden gegeven op het moment dat wij kunnen beschikken over het advies van het IFLO. Daarbij dient zeer zorgvuldig rekening te worden gehouden met alle argumenten die in het geding zijn bij deze kwestie.

De heer **Rensema** (VVD): Hebt u het gevoel dat u mijn fractie hiermee tegemoetgekomen bent?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ja, dat gevoel heb ik, maar aan het eind van de dag zal moeten blijken of dit genoeg is.

De heer **Rensema** (VVD): Voorzitter! De tarieven in Den Haag zijn buitengewoon hoog. Wij willen nogmaals zeggen dat deze herverdeling van het Gemeentefonds bedoeld is voor de voordeelgemeenten om tot belastingverlaging te kunnen overgaan en niet bedoeld is om een artikel 12-situatie te beïnvloeden. Natuurlijk moet aan alle normen betreffende artikel 12 de hand worden gehouden. De sanering van de gemeentelijke financiën staat natuurlijk voorop. Echter, de bedoeling is toch dat deze middelen

aan de burgers terug worden gegeven. Daar is de regering van uitgegaan. Prof. Stercks heeft voor ons berekeningen gemaakt waaruit blijkt dat dit ook zal gebeuren. De vraag rijst vervolgens: waarom geldt dit dan niet ook voor Den Haag? Wij vinden in dit verband het beroep op artikel 12 niet voldoende. Den Haag moet, zo komt het ons voor, de mogelijkheden hebben om althans een gedeelte van het verkregen voordeel aan zijn burgers terug te geven, omdat dit de bedoeling van deze wet is.

De heer **Cohen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ook ik dank de bewindslieden voor hun antwoorden. Het is mij opgevallen dat de antwoorden op de meer concrete vragen ook wat concreter en uitvoeriger waren dan de antwoorden op de vragen met een wat meer bespiegeld of systematisch element. Het is op die vragen dat ik in tweede termijn even terugkom.

Ik heb aangegeven hoe lang, naar mijn verwachting, deze wet zal meegaan. Het debat daarover is eigenlijk niet zo bijster interessant. Wellicht kan over tien of vijftien jaar nog eens worden nagegaan hoe het hiermee is afgelopen. Wél interessant is het antwoord op de vraag of de regering erin slaagt om, met het voortdurend vernieuwen van deze wet, dit systeem langer te laten meegaan. Zeker, het is een wat academisch debat, maar daar houd ik wel van. Bovendien heb ik op grond van mijn ervaringen, opgedaan met verdeelmodellen in de universitaire wereld, het gevoel dat die op een gegeven moment ophouden goed te functioneren. Maar goed, we zullen wel zien hoe dit verder gaat.

Een meer systematische vraag heb ik aan de orde gesteld in verband met de eigenverdiencapaciteit van gemeenten. Ik doel nu op de OZB-problematiek en alles wat daarmee samenhangt. Ik heb betoogd dat er als gevolg van die systematiek voor een aantal individuele burgers een echt probleem kan rijzen. De staatssecretaris van Financiën is hierop ingegaan; hij heeft dit vraagstuk onderkend. Ik heb gesteld dat men zich op termijn zal moeten afvragen of men met deze lokale belasting-mogelijkheden wel op de goede weg

## Cohen

zit. Moet je niet op een bepaald moment concluderen dat dit juist in het kader van de lastendruk tot problemen leidt? Ik verzoek de bewindslieden om hierop in tweede termijn nader in te gaan.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft naar aanleiding van de monitoring gezegd dat zij alles wat op dit punt door de Kamer is gevraagd, toezegt. Ze is bereid om dit alles te bekijken. Voorzitter! Enerzijds is het prettig om dit te horen, anderzijds maakt dit mij wat bevreesd omdat het daarmee iets van een vuilnisbak krijgt: stop het er maar in, wij zoeken het wel uit. Dat is ongetwijfeld niet de bedoeling van de staatssecretaris. Juist omdat de staatssecretaris heeft toegezegd dat ze deze zaak nog eens zal bekijken, hecht ik eraan om met betrekking tot de eigenverdiencapaciteit nog eens precies aan te geven wat mijn fractie van belang vindt om nader aan de orde te stellen. Welnu, wat de fractie van de PvdA betreft zou de vraag centraal moeten staan of het gemiddelde OZB-tarief systematisch gezien wel de juiste maatstaf is voor het berekenen van de belastingcapaciteit van een gemeente. Graag ben ik desgewenst bereid om hierop een nadere toelichting te geven.

Ten slotte richt ik mij op de meer "particuliere" problemen. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken ben ik zeer erkentelijk voor het feit dat zij zich, om het zo te zeggen, "mede-eigenaar" van het probleem van Zuid-Limburg heeft getoond. Ik hoop van harte dat er voor dit probleem ook echt een oplossing komt. Ik ben blij met de toezegging dat, als deze kwestie goed wordt gedefinieerd, er ook een oplossing wordt geboden.

Wat de herindelingsgemeenten betreft refereer ik kortheidshalve aan datgene wat de collega's Van Dijk en Rensema daarover hebben gezegd.

Wat Den Haag betreft ben ik wel gelukkig met het antwoord van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Ik heb haar opmerkingen wel degelijk opgevat als een toezegging, waarbij ik mij heel goed kan voorstellen dat die toezegging een geclausuleerde moet zijn in verband met het feit dat er nog meer artikel 12-gemeenten zijn. Ik kan mij goed voorstellen dat je niet zomaar in het algemeen kunt zeggen dat die problematiek wordt opgelost. Ik ben er na het antwoord van de staatsse-

cretaris wel van overtuigd dat er juist voor Den Haag een oplossing komt.

□

De heer **Staal** (D66): Voorzitter! Ik dank de staatssecretarissen voor de antwoorden, zeker als het gaat om de concrete zaken ten aanzien van het Limburgse.

Wat de situatie van Den Bosch betreft is het goed als ik ermee volsta, aan te sluiten bij datgene wat de heer Van Dijk hierover gezegd heeft. Wij hebben er niet voor niets even overleg over gehad. Geleidelijk aan is het ons toch helder geworden waar het 'm precies in zit. Ons is ook helder dat, als er iets moet gebeuren, dit zou moeten gebeuren in de verfijningsregeling. Ik ben dan ook benieuwd naar de toezegging die de staatssecretaris hierover kan doen.

Net als de vorige spreker heb ik de ervaring dat aan de bespiegelende zaken wat voorbij is gegaan. Ik kom er toch nog even op terug. In mijn bijdrage in eerste termijn heb ik met name aandacht gevraagd voor de vrees die bij ons bestaat voor een opwaartse druk op lokale belastingen. Natuurlijk, ik ben het met de staatssecretaris van Financiën eens dat de keuze voor gemeentelijke autonomie er ligt en dat er daarmee ook de keuze voor eigen belastingen ligt. Dat is zo. De vraag is echter waar wij geleidelijk aan terechtkomen. In eerste termijn veronderstelde ik dat het feit dat de gemeentelijke verdiencapaciteit zo in de formule zit zoals zij daarin is opgenomen, er eigenlijk toe leidt dat gemeenten die capaciteit snel zullen opvullen, omdat zij er anders op achteruitgaan. Is die veronderstelling juist? Als zij juist is, betekent het dat wij heel erg snel aan het plafond van de gemeentelijke mogelijkheden zitten. Als wij dat met z'n allen in het land doen, wat blijft er dan nog over van die autonomie op het terrein van de gemeentelijke belastingen? Dat zegt iets over de toekomst van de eigenverdiencapaciteit. Ik ben benieuwd naar de reactie hierop van de regering.

Het kan zijn dat ik het gemist heb, maar ik heb en passant gevraagd naar een reactie van de regering op de discussie over de vraag of de Rekenkamer in de toekomst wellicht het orgaan moet zijn dat de gemeentelijke inkomsten en uitgaven controleert. Het is een recente

discussie en ik ben benieuwd naar de reactie van de regering hierop.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Er is toegezegd dat alle verzoeken om monitoring ingewilligd zijn of worden. Ik dank de bewindslieden voor die toezegging.

Ik had de hoop uitgesproken dat de jaarlijkse onderhoudsrapportages interessante lectuur zouden vormen. De staatssecretarissen zijn daar verder niet op ingegaan. Ik hoop inderdaad dat het geen obligate verhaaltjes worden, maar dat er ieder jaar iets in staat waarmee wij iets kunnen doen.

Naast andere vragen die ik gesteld heb, heb ik in eerste termijn ook gevraagd of er in de eerstvolgende onderhoudsrapportage iets gezegd kan worden over gemeenten die onder het restrictieve beleid vallen. Dat gaat veel verder dan de toezegging van de bewindslieden dat het onder monitoring valt.

Het volgende punt betreft de gemeente Den Haag als artikel 12-gemeente. De bewindslieden zijn er uitgebreid op ingegaan. Het is inderdaad zo dat het artikel 12-gemeenten niet toegestaan is, handelingen te verrichten die hun financiële positie verslechteren. Ik ben blij met de principiebereidheid van de regering om eventuele verlagingen van het OZB-tarief te bezien, tegen het licht te houden. Als ik op mijn plaats in de zaal zit, kijk ik tegen het diffuse licht in. De regering zei dat de principiebereidheid heel geclausuleerd moet zijn. Zij heeft het terecht heel voorzichtig geformuleerd. Maar Den Haag is natuurlijk een gemeente die in een heel bijzondere positie verkeert, want Den Haag is de enige gemeente in het kader van de Financiële-verhoudingswet in Nederland, die zowel een artikel 12-gemeente is als een voordeelgemeente. Het heeft dus geen uitwerking op andere gemeenten als u in dit kader voor Den Haag iets zou onderzoeken, want het geldt slechts voor dit specifieke geval. De heren Rensema en Cohen zijn op dit punt teruggekomen en de heer Cohen sprak in dit verband over een toezegging. Ik zou willen vragen of deze reactie van de staatssecretaris meer is dan wat er voor de behandeling in deze Kamer aan de

## Schoondergang-Horikx

orde was. Ik ben daar benieuwd naar.

Ik sluit mij wat de heringedeelde gemeenten en het overgangsjaar 1995 betreft, helemaal aan bij wat collega Van Dijk van het CDA daarover heeft gezegd. Ik ben benieuwd naar het antwoord op zijn bijdrage.

Vervolgens wil ik graag van de staatssecretaris horen wanneer het onderzoek door de Raad voor de gemeentefinanciën met betrekking tot de industriegemeenten, zal zijn afgerond. Weet de staatssecretaris al wat dit betekent voor de positie van de industriegemeenten?

Ik heb begrepen dat het plan van aanpak voor de decentralisatie van de huisvestingsvoorziening aan het einde van dit najaar wordt uitgebracht. Kan de staatssecretaris alvast een tipje van de sluier oplichten? Komt er iets nieuws uit dat plan van aanpak naar voren?

Voorzitter! Ik was mijn bijdrage geëindigd met het weergeven van een klacht dat landelijke politici zich niet goed bewust zijn van de uitwerking van wetgeving in de praktijk en dat zij ook niet op de hoogte zijn van de effecten van de opeenstapeling van wetgeving in verschillende sectoren. De staatssecretaris is daar niet op ingegaan. Dat kan betekenen dat zij zich daar zeer wel van bewust is maar dat zij zich niet erg druk kan maken om wetgeving op het terrein van een andere bewindspersoon en dat zij daar niets over wil zeggen. Ik kreeg de indruk dat zij niet haar vingers hieraan wilde branden. Toch zou ik willen weten of zij wel rekening houdt met verschillende wetten op diverse sectoren die samenkomen op gemeentelijk terrein. Het voorbeeld dat ik gaf van een voordeel dat via de Financiële-verhoudingswet de voorkeur in komt en dat via de decentralisatie huisvesting de achterdeur weer uit gaat, geeft aan dat zo'n gemeente helemaal niets heeft aan het extra geld dat zij via de Financiële-verhoudingswet krijgt. Dat heeft voor de gemeente geen enkel gunstig effect. Ik ben benieuwd of de staatssecretaris daar nu verder op wil ingaan.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Ook ik dank beide staatssecretarissen voor hun reactie. In tweede termijn wil ik nog even

stilstaan bij de drie knelpunten die ik in eerste termijn heb genoemd, maar ik zal dat vergeleken met mijn eerste termijn in omgekeerde volgorde doen.

Ik begin met de kwestie van de overige eigen middelen en ik betrek daarbij onder andere de positie van de gemeente Apeldoorn. De staatssecretaris had in de stukken al geconstateerd, dat het Cebeon geen verband had kunnen ontdekken tussen bepaalde structuurkenmerken en de inkomsten uit de overige eigen middelen. Het is voor waarschijnlijk te houden dat het Cebeon bij die structuurkenmerken gedacht heeft aan sociale structuurkenmerken, maar ik meen in mijn eerste termijn, gegeven de casus van een nutsbedrijf en nutsaansluitingen, duidelijk gemaakt te hebben dat het mogelijk is dat er sprake is van fysieke structuurkenmerken. Ik heb daarbij de afgrijpselijk term omgevings-adressendichtheid laten vallen. Nu heeft de staatssecretaris in haar reactie gezegd, dat er nader onderzoek komt in het kader van de monitoring op dit punt. Ik geef in tweede termijn nog graag de suggestie mee dat ook kan worden gezocht naar een fysiek structuurkenmerk. Ik verwijs hiervoor naar de discussie over Zuid-Limburg. De staatssecretaris stelde dat zij een onbevredigend gevoel heeft overgehouden over de effecten van de nieuwe wet voor Zuid-Limburg. Zij zal nagaan of dat onbevredigende gevoel door onderzoek onderbouwd kan worden. Dat is een bepaalde insteek om onderzoek aan te pakken, een insteek die ik ook ten aanzien van de overige eigen middelen zou willen aanbevelen.

Ik kom te spreken over de artikel 12-gemeenten, waaronder Den Haag. Ik zal hierop niet meer uitvoerig ingaan. In eerste termijn heb ik al nadrukkelijk een reserve in acht genomen. Als er sprake zou kunnen zijn van een verlaging van de tarieven OZB, mag die verlaging in elk geval niet verder gaan dan tot aan de artikel 12-norm. Er kan volgens ons geen sprake van zijn dat men onder die norm komt en dat op enigerlei wijze het principe wordt aangetast dat de staatssecretaris zelf ook heeft genoemd, namelijk dat de regels het niet toestaan om de eigen inkomsten te verlagen in de artikel 12-situatie. Overigens zal de staatssecretaris in het voorjaar van 1997 een beschikking moeten treffen

naar aanleiding van het rapport van de IFLO. Het is bekend welk standpunt de IFLO op dit moment inneemt. Er is waarschijnlijk nog wel een stevig debatje met de inspectie nodig! Ik wens de staatssecretaris daar sterkte bij en ik hoop op succes voor Den Haag.

Dan kom ik tot slot bij de herindelingsgemeenten. Ik sluit mij in grote lijnen aan bij hetgeen de heer Van Dijk hierover heeft gezegd. Niettemin wijs ik erop dat ik in eerste termijn blijf heb gegeven van ten minste het gevoelen dat hier mogelijk van een eenmalig extra effect als gevolg van de herindeling gebruik wordt gemaakt om dat effect vervolgens te verdisconteren in de suppletiereregeling. Het is de vraag of dat intrinsiek, materieel terecht is. Formeel klopt het wel. Ik ben het met de heer Van Dijk eens dat zolang de oude wet geldt, in principe ook het regime van de oude wet als vertrekpunt gekozen moet worden. De staatssecretaris zegt: men wist tijdig dat voor de suppletiereregeling 31 januari 1995 zou gelden. Als dat het geval is, vervalt in ieder geval de materiële aanspraak. Ik verzet mij dus niet tegen enige aanpassing, maar ga evenals de heer Rensema uit van de restrictie dat het niet tot te grote consequenties mag leiden voor andere gemeenten. Want dan raken wij opnieuw een eind van huis.

□

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Mijnheer de voorzitter! Ik zal proberen om in te gaan op een aantal kwesties die in de tweede termijn nog aan de orde zijn gesteld. De heer Van Dijk heeft aangegeven, de discussie over het rekentarieef op dit moment niet te zullen aangaan. Zijn interpretatie is: als er omstandigheden ontstaan waarbij er bij gemeenten fors beneden het huidige rekentarieef wordt gewerkt, is er aanleiding om iets te doen. Ik vind dit een correcte interpretatie van wat ik beoogde te zeggen in eerste termijn.

Onder anderen de heer Holdijk is in tweede termijn nog ingegaan op de overige eigen middelen. Ik meen dat ik niet stellig ben geweest in mijn uitspraken over Cebeon en de RGF. Ik heb geprobeerd aan te geven dat wij op dit moment over onvoldoende precieze informatie beschikken. Het kost veel tijd en geld om die gegevens te achterhalen. De

## Van de Vondervoort

indicaties die er zijn, bijvoorbeeld van de RGF, wijzen eerder in de richting van eigen gemeentelijk beleid dan in de richting van structuurkenmerken. Ik vind dat van belang. Bij de monitoring zullen wij conform datgene wat daarover zowel door de heer Van Dijk als de heer Holdijk is gezegd, letten op die overige eigen middelen. Dat gebeurt dan in aanvulling op wat wij tot nu toe in het plan van aanpak hebben opgenomen. Gelet op de manier waarop hier over deze kwestie wordt geredeneerd en geoordeeld, vind ik dat er voldoende aanleiding is om hier serieus verder naar te kijken. Dat zullen wij graag doen. Daarbij zullen wij elementen als spreiding en dergelijke uiteraard betrekken.

De heer Van Dijk heeft nog eens gesproken over de gemeenten die als gevolg van de herindeling per 1996 te maken hebben gekregen met een andere financiële bijdrage. Hij zei: door in feite te kiezen voor een datum in 1995, wijkt de peildatum af van de breuklijn tussen de vigerende Financiële-verhoudingswet en de nieuwe Financiële-verhoudingswet. Op zichzelf is dat zo, maar deze stelling geldt voor zeer veel materiaal dat is gebruikt om te komen tot een uitkering over 1997. Zeer veel elementen van het basismateriaal zijn niet gefundeerd op de peildatum van 1 januari 1997, omdat op het moment van het ingaan van de wet de gegevens over 1997 niet bekend waren. Wij werken dus met oude gegevens. De bedoeling is om tijdens de uitvoering van de Financiële-verhoudingswet de gegevens voortdurend te actualiseren. Zeer veel gegevens voor de uitvoering van de Financiële-verhoudingswet per 1997 zijn echter gebaseerd op cijfermateriaal van 1995. Er is in de systematiek altijd sprake van een naïjfeffect. Daarbij moet gedacht worden aan factoren die groei van uitkeringen bevorderen en aan een situatie van teruggang. Ik vind het fixeren van de suppletie-regeling op 1995 ook in de systematiek van de wet geen probleem. Natuurlijk kun je zeggen dat met het verschuiven van die datum er meer verschuift. Je kunt ook zeggen dat sommigen niet op het voordeel hadden moeten rekenen. Inmiddels hebben wij echter wel te maken met een langdurige voorbereidingsperiode van de wet zelf, een behandeling in de Tweede Kamer en een behandeling nu in de Eerste Kamer.

Er mag dan in redelijkheid op gerekend worden, dat de peildatum van 1995 wordt gehandhaafd. Dat is natuurlijk niet het geval als deze hele Kamer zich tegen deze wet zou verzetten. Ik heb daarom het idee, dat je tegenover de gemeenten die nadeel zouden ondervinden van een andere handelwijze, je met die andere handelwijze te werk gaat op een manier die de rijksoverheid niet zou moeten willen.

Voorzitter! Er is gevraagd of voor Den Bosch het probleem uiteindelijk wordt opgelost. In ieder geval wordt dat niet opgelost langs de lijn van het aanpassen van de suppletie-peildatum. Daar wordt hier ook niet om gevraagd. De gevolgen van een dergelijke aanpassing zijn naar mijn mening onevenredig groot voor alle andere betrokken gemeenten. Daarom zou je zoiets niet moeten doen. Dan blijft de vraag over of je met een aanpassing van de verfijningsregeling gemeentelijke herindeling wilt bewerkstelligen dat je iets doet voor Den Bosch. Ik heb in eerste termijn proberen uit te leggen dat een dergelijke actie redelijk geoordeeld niet nodig is. Ik begrijp heel goed dat hier het gevoel leeft, dat misschien toch iets van een gebaar gemaakt zou moeten worden. Ik wijs echter in alle redelijkheid op het volgende. Voor Den Bosch is in de overgang van de situatie van 1995 naar die van 1997 op basis van de Financiële-verhoudingswet 1984 geld met een grootschalig effect toegekend, maar dat is het gevolg van de schaafeffectfactoren van de Financiële-verhoudingswet 1984 en die heeft absoluut geen enkele relatie met toegenomen kosten voor de gemeente Den Bosch. Als dat laatste wel het geval zou zijn, zou ik zeggen: er is iets redelijks in de redenering. Dit is echter gewoon niet het geval. Voorzover er incidentele kosten zijn die te maken hebben met de herindeling, voorziet de oude regeling met betrekking tot de verfijning ruimschoots in de behoefte. Ik ben dan ook geneigd om, alles overziend, het zo te laten als het nu is. Ik vind het probleem niet van een zodanige omvang, dat een oplossing werkelijk noodzakelijk is. Alles wat je doet, elke gulden die je meer uitgeeft aan Den Bosch, gaat bovendien ten koste van de gezamenlijke andere gemeenten. Er is geen budget buiten het Gemeentefonds beschikbaar. Alle andere gemeenten zouden dat dus moeten

opbrengen. Daar zijn ook nadeelgemeenten bij die als gevolg hiervan hun nadeel toegenomen zouden zien. Dat staat, alles overziend, niet in verhouding tot de omvang van het probleem van Den Bosch. Ik ben geneigd om op dit punt een behoorlijke terughoudendheid in acht te nemen.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Er zijn twee mogelijke misverstanden. Ik doe een beroep op de staatssecretaris om die op te lossen. In de eerste plaats betreft dat de vraag: konden deze gemeenten in een voldoende vroegtijdig stadium weten dat gekozen was voor de peildatum 31 december 1995 voor de toepassing van de suppletie-regeling? Ik hoorde de heer Holdijk zojuist zeggen dat hij dat inderdaad uit het antwoord van de staatssecretaris had begrepen en dat men dus met die peildatum rekening had kunnen houden. 's-Hertogenbosch heeft daar andere ideeën over. Kan de staatssecretaris mij vertellen op welke precieze datum en met welk instrument bekend is gemaakt wat de peildatum voor de suppletie-regeling was?

In de tweede plaats bestaat tussen de staatssecretaris en de gemeente verschil van mening over de echte financiële problemen van Den Bosch. Zij zegt: er hebben geen kosten tegenover gestaan, dus er is helemaal geen sprake van financiële problemen. Den Bosch en een aantal andere gemeenten zeggen dat er wel een financieel probleem is. Zij hebben in 1996 een hogere uitkering gekregen. Zij gingen ervan uit dat die geleidelijk aan zou worden afgebouwd. Op grond daarvan zijn zij verplichtingen aangegaan, naar ik meen in de vorm van een tariefsverlaging. De peildatum 31 december 1995 schept voor die gemeenten niet alleen papieren problemen, maar ook werkelijke problemen. Is de staatssecretaris bereid nog eens na te gaan welk standpunt nu het dichtst bij de werkelijkheid ligt: dat van haar of dat van Den Bosch? Ik gebruik Den Bosch dan even als pars pro toto voor de hele groep gemeenten die hebben gemeld dat zij nadelen hebben. Als blijkt dat inderdaad onzekerheid kon ontstaan over de peildatum en dat daardoor inderdaad financiële problemen zijn gerezen, is de staatssecretaris dan bereid om met Den Bosch naar een oplossing van die problemen te

## Van de Vondervoort

zoeken? Welke instrumenten zij daarbij dan gebruikt, moet zij zelf weten.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik heb op dit moment geen datum paraat of bij de hand waarop bekend kon worden geacht dat de peildatum 31 december 1995 aan de orde was. Wat ik wel weet, is dat hieraan voor de eerste keer formeel publiciteit is geschonken bij het aanbieden van het onderhavige wetsvoorstel aan de Kamer. Het is ook in de juni- en september-circulaire gemeld, zij het onder het voorbehoud van aanvaarding van het wetsvoorstel.

De heer **Van Dijk** (CDA): Dat was ook mijn impressie. De Tweede Kamer was tijdens de behandeling van het wetsvoorstel niet op de hoogte van dit feit. Zij heeft u daarover ook vragen gesteld. Mij wordt gemeld dat pas in juni van dit jaar bekend was dat dit de peildatum zou zijn. Dat is natuurlijk vrij laat.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Het is heel gebruikelijk dat wij de gemeenten in juni informeren over hun financiële omstandigheden voor het daaropvolgende jaar. De junicirculaire is daarvoor de eerste aankondiging. Helaas moeten wij dat soms in september corrigeren. Maar desalniettemin is juni al jaren hét moment, waarop de rijksoverheid de decentrale overheden informeert over dat, wat zij voor het jaar daarop aan financiële mogelijkheden kunnen verwachten. Een half jaar van tevoren is dus gebruikelijk. Nogmaals, dat is al jaren zo, en daar werken alle gemeenten mee. Als ik kijk naar het aantal telefoontjes dat op mijn departement is binnengekomen over interpretatie van stukken, peildata en wat dies meer zij, zie ik dat anderen die daarover vragen hadden na betrekkelijk eenvoudige verwijzingen naar stukken en feiten inderdaad de conclusie trokken dat wij terecht een beroep deden op deze data. Ik moet daarom vaststellen dat veel gemeenten – ook gemeenten die nadeel ondervinden van de peildatum 1995 – met mij dezelfde conclusie trekken, en dat Den Bosch dat niet doet. Ik heb daarom echt het idee dat Den Bosch ten minste in juni kón weten dat dit de peildatum zou zijn, maar daaraan is het een en ander voorafgegaan. Ik denk dat van Den Bosch in redelijk-

heid gevraagd kan worden, er gewoon van uit te gaan dat de peildatum 1995 geldt.

Den Bosch heeft geen extra kosten als gevolg van de herindeling, althans niet anders dan de incidentele overgangskosten, waarvoor een andere regeling geldt, namelijk de verfijningsregeling. Het is waar dat bij de inrichting van de nieuwe gemeente een tariefsegalisatie, met als materieel effect een zekere verlaging in het Bossche deel, heeft plaatsgevonden, wat natuurlijk betaald is uit de begroting van Den Bosch. Als Den Bosch ervoor kiest om dat structureel te laten zijn, moet het ervoor zorgen dat het in de begroting de structurele consequenties daarvan verwerkt. Dat is, met alle respect, tamelijk gebruikelijk in gemeentebegrotingen. Hoe je het ook wendt of keert, je mag in redelijkheid van Den Bosch verwachten dat het dat gewoon verder netjes oplost. Ook tegen de achtergrond van andere nadeelgemeenten ligt het niet voor de hand, Den Bosch meer tegemoet te komen. Het heeft immers op basis van de bestaande verfijningsregeling en de suppletierregeling werkelijk een redelijke overgangsbijdrage tegemoet te zien.

Ik kom toe aan Den Haag en artikel 12. Ik wil er geen misverstand over laten bestaan dat bij het kabinet de politieke bereidheid bestaat om in het licht van de nieuwe Financiële-verhoudingswet het onderdeel van het artikel 12-beleid dat toeziet op het tariefsniveau van hetzelfde artikel, bij te stellen. Maar ik heb het heel bewust voorzichtig en zeer geclausuleerd geformuleerd, omdat ik niet de verwachting wil wekken dat een artikel 12-gemeente als Den Haag in een positie zou zijn om op korte termijn forse tariefsverlagingen door te voeren. Elke tariefsverlaging die Den Haag doorvoert gaat immers, hoe je het wendt of keert, ten laste van de gezamenlijke andere gemeenten. Met een gemeente van de omvang van Den Haag gaat dat al snel om vele tientallen miljoenen guldens. Uit een oogpunt van bescherming van die andere gemeenten wil ik hierbij een zekere voorzichtigheid in acht nemen. Dat laat onverlet het feit dat wij de politieke bereidheid hebben, dit probleem in het licht van artikel 12-beleid absoluut serieus te bezien.

De heer Cohen heeft in zijn beschouwing wat algemener

gereageerd op de vraag, hoe om te gaan met de nieuwe Financiële-verhoudingswet, de eigenverdiencapaciteit en alles wat daarmee annex is. Wij hebben beoogd, een combinatie van stabiliteit en dynamiek in het systeem van de nieuwe Financiële-verhoudingswet onder te brengen, in de verwachting dat de stabiliteit, de kostengeoriënteerdheid en wat daarmee samenhangt een voldoende basis kunnen zijn voor een langere periode. Over de vraag, hoe lang dat uiteindelijk echt zal blijken te zijn, valt op dit moment natuurlijk niets te zeggen. Maar wij hebben de verwachting en de hoop, dat door die combinatie van stabiliteit en dynamiek, van aanpassing aan wisselende omstandigheden, er een geleidelijk systeem van voortdurende beweging en aansluiting op feitelijke omstandigheden van gemeenten ontstaat. Of dat lukt, zal moeten blijken. Dit is inderdaad een hooggespannen, maar wel redelijke verwachting van de uitwerking van de nieuwe Financiële-verhoudingswet.

Ik heb goed begrepen wat de bedoeling van de heer Cohen is met betrekking tot het OZB-tarief. Wij zullen daaraan bij de monitoring aandacht besteden.

Voorzitter! Uit de reacties van de woordvoerders in tweede termijn maak ik op dat ik in eerste termijn voldoende ben ingegaan op de situatie in Zuid-Limburg. Er zal bezien worden op welke wijze daar in de komende tijd mee omgegaan kan worden.

Ik heb inderdaad nog niet gereageerd op de suggestie van de heer Staal om een soort rekenkamer voor decentrale overheden in te stellen. Voorzitter! Bij de laatste wijziging van de Gemeentewet is doelbewust ervoor gekozen om gemeenten rechtmatigheids- en doelmatigheidstoetsen tot stand te doen brengen. Deze wijziging is van vrij recente datum. De vormgeving van die toetsing is op dit moment nog in ontwikkeling. Het is goed en nuttig, gemeenten daarvoor de tijd te geven. Ik weet overigens dat de VNG met de accountantsbureaus die het grootste aandeel hebben in de gemeentelijke controle, overlegt over de wijze waarop die doelmatigheidstoets ingevuld kan worden. Van onze kant is er geen bezwaar om in het kader van het overleg dat toch met de VNG gevoerd wordt, na te gaan of vormen van rekenkamerachtige

## Van de Vondervoort

doelmatigheidstoetsen door gemeenten als aanvulling gewenst worden. Aan de hand van die discussie zal dit dossier nader bestudeerd moeten worden.

Mevrouw Schoondergang hoopt dat de onderhoudsrapportage interessante lectuur zal zijn. Dat hoop ik met haar. Het is de bedoeling dat er nuttig werk wordt verricht ten behoeve van de stabiliteit en de houdbaarheid van het financiële verdeelsysteem op langere termijn.

Ik ben graag bereid om een uiterste poging te doen om de kwestie van het restrictief beleid bij de eerste onderhoudsrapportage nader uit te diepen.

Mijn toezegging inzake de artikel 12-gemeenten is niet ruimer dan hetgeen ik tijdens de schriftelijke gedachteswisseling en tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer naar voren heb gebracht. Een en ander heeft wel te maken met de fase van beleidsontwikkeling binnen de regering. Ik wens enige voorzichtigheid in acht te nemen, niet om dit onderwerp af te houden, maar wel om onszelf de gelegenheid te geven tot een zeer zorgvuldig afgewogen oordeel te komen.

Voorzitter! Ik kan nu geen tipjes van sluiers oplichten over onderwerpen waarnaar op dit moment studie wordt verricht. Dit geldt voor de industriegemeenten en voor de voorbereiding van het plan van aanpak decentralisatie huisvesting. Wij moeten eerst de nadere resultaten van de studies afwachten. Daarna kunnen wij hier ruimschoots op ingaan.

In ben in eerste termijn niet uitvoerig ingegaan op de kwalificatie van het gedrag van landelijke politici die mevrouw Schoondergang heeft gegeven. Als kabinetslid heb ik de neiging om vooral voor mijzelf en voor het kabinet te spreken. Datgene wat anderen in deze Haagse wereld doen, laat ik voor het oordeel van die anderen. Het beleid van het kabinet is zeer bewust om bij het opstellen van een wet als deze, maar ook bij andere maatregelen, na te gaan voor welke problemen decentrale overheden komen te staan. Dat is soms aanleiding om de invoering van een wet bijvoorbeeld een jaar uit te stellen. Dat hebben wij heel recent in de Tweede Kamer aan de orde gehad bij de WSW of de WIW. Het commentaar van de VNG was van dien aard dat het voor ons aanleiding was om even tijd te nemen om

te kijken of allerlei uitvoeringskwesties voldoende konden worden uitonderhandeld, voorzien en voorbereid om een goede invoering van die wet mogelijk te maken. Ik hoop dat de regering waar blijft maken dat zij rekening houdt met de wijze waarop decentrale overheden onze wetten moeten uitvoeren en opvangen.

Het saldo van de combinatie van de nieuwe Financiële-verhoudingswet en de decentralisatie van huisvesting van onderwijs zou nul zijn. Er zijn voorbeelden waarbij het saldo nul is, maar er zijn ook voorbeelden waarbij het saldo negatief of positief is. Dat is de consequentie van het ineenvoegen van meerdere wetten en financiële regelingen. Het eindresultaat is daarmee nog niet onvoldoende, onterecht of onbedoeld.

Ik ben het eens met de heer Holdijk dat bij tariefsverlagingen OZB de artikel 12-norm als grens in acht genomen moet worden. Je kunt hooguit discussiëren over datgene wat daarboven zit. Daarmee is nog geen norm gegeven voor de onderkant, want die discussie is nog lang niet afgerond.

□

Staatssecretaris **Vermeend**: Mijnheer de voorzitter! Uitgedaagd om aan te geven wat hij dan wilde, heeft de heer Van Dijk gezegd dat hij ook geen normeringssystematiek wil. Hij heeft gezegd: je zal maar met het probleem zitten welke systematiek je hiervoor moet ontwerpen.

Hij heeft aandacht gevraagd voor het mogelijk in het systeem sluipen van ridiculiteiten in de loop der jaren. Het bestuursakkoord dat het Rijk, de VNG en het IPO hebben gesloten, beoogt ook om flexibiliteit te scheppen. Niet voor niets is er jaarlijks voorjaarsoverleg en najaarsoverleg. Door die flexibiliteit kunnen een aantal mogelijke ridiculiteiten worden voorkomen.

De heer Cohen heeft gevraagd om bredere bespiegelingen over waar wij heen gaan met het belastinggebied van de lagere overheden. Ik zou dat graag doen, maar dan worden het heel lange bespiegelingen. Als ik enthousiast word, kan ik daarover blijven doorgaan, maar dat is niet de bedoeling. Ik ben wat terughoudend op dit terrein, omdat de nota Lokale lastendruk nog besproken moet worden in de

Tweede Kamer. Het kabinet komt in de loop van 1997 met het aanvullend onderzoek naar de lokale lasten van het bedrijfsleven.

Ik heb al eerder te kennen gegeven dat ik geen voorstander ben van verdere verruiming van het belastinggebied voor gemeenten. De heer Cohen vraagt tussen de regels door of het niet goed zou zijn, als wij wat teruggaan. Als ik daarover uitspraken zou willen doen, vraagt dat afstemming binnen het kabinet. Ik ben al ver gegaan door te zeggen dat ik geen voorstander ben van verruiming van het belastinggebied. Het is niet voor niets dat dit kabinet gekomen is met een nota Lokale lastendruk. Het is ook niet voor niets dat het kabinet komt met een nader onderzoek naar de lokale lasten voor het bedrijfsleven. Wij hebben er belang bij, eerst te zorgen voor voldoende informatie, alvorens bespiegelingen te houden en tot besluitvorming over te gaan.

De heer **Cohen** (PvdA): Voorzitter! Ik weet niet of je tussen de regels door kunt "luisteren", maar ik heb het geprobeerd en ik dank de staatssecretaris voor dit antwoord!

Staatssecretaris **Vermeend**: Voorzitter! De heer Staal heeft gevraagd waar wij terechtkomen. Dat vraagt om bespiegelingen. Ik heb in de Miljoenennota kenbaar gemaakt dat het kabinet komt met een verkenning van de richting waarin het belastingstelsel van Nederland zich moet ontwikkelen in de 21ste eeuw. Ik neem aan dat in ieder geval het gemeentelijke belastinggebied daarvan een onderdeel zal uitmaken. Je kunt het gemeentelijke belastinggebied niet los zien van het stelsel dat je ontwikkelt voor de 21ste eeuw, gezien de ontwikkelingen in de ons omringende landen.

Voorzitter! Ik meen dat er geen andere vragen gesteld waren.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

Sluiting 17.43 uur



## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten:

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op 29 oktober 1996:

Goedkeuring van het op 11 mei 1994 te Straatsburg totstandgekomen Elfde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, betreffende herstructurering van het bij dat Verdrag ingestelde controlemechanisme, met Bijlage (Trb. 1994, 141 en 165) (23936, R1523);

Goedkeuring van de op 14 juni 1994 te Luxemburg totstandgekomen Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, met Bijlagen, Protocol en Brieven, en de op 24 juni 1994 te Korfoe totstandgekomen Overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking waarbij een partnerschap tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds, met bijlagen en Protocollen (24427);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op 29 oktober 1996

door de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:

Wijziging van de Rampenwet en andere wetten in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet tot zware ongevallen en de regeling van enige andere onderwerpen (24481);  
Justitie:

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de herziening van de voorlopige maatregelen van kindbescherming (23808);

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek terzake van de jaarrekening van stichtingen en verenigingen die een onderneming in stand houden (24255).

### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Een regeling voor vrijstelling van en verstrekking bijdrage voor premies werknemersverzekeringen bij arbeid van zeer korte duur van uitkeringsgerechtigden en aangewezen categorieën werknemers (Wet premiereregime bij marginale arbeid) (24236);

Goedkeuring van het op 27 februari 1995 te Stockholm totstandgekomen Verdrag tot oprichting van het Internationaal Instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning (Trb. 1995, 257) (24577, R1562);

Goedkeuring van de Uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving voorzover daarin beperkingen van de mogelijkheid tot willekeurige afschrijving zijn opgenomen (24643);

Wijziging van de Wet van 12 december 1991 tot wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen alsmede van het fiscale regime voor verzekeraars en directiepensioen-lichamen (24677);

De gevolgen van de privatisering van het ABP voor de pensioenen en uitkeringen van het personeel van de Koninklijke Hofhouding (Wet gevolgen privatisering ABP voor het personeel van de Koninklijke Hofhouding) (24813);

Wijziging van de begroting van de uitgaven van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 1995 (slotwet) (24845);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 1995 (slotwet) (24847);

Vaststelling van de begroting van de uitgaven van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 1997 (25000 I);

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 1997 (25000 III).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken a.i., ten geleide van de op 12 juni 1995 te Luxemburg

totstandgekomen Europa-Overeenkomsten waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en de Republiek Estland, de Republiek Letland en de Republiek Litouwen, anderzijds, met bijlagen en Protocollen (Trb. 1996, 8, 1995, 300 en 303), alsmede een toelichtende nota bij deze verdragen (griffiennr. 118474);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het op 15 april 1994/14 juni 1996 te Lagos/Abuja totstandgekomen Verdrag tot wijziging van de op 26 januari 1983 te 's-Gravenhage totstandgekomen Bilaterale Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Bondsrepubliek Nigeria inzake luchtdiensten (Trb. 1996, 203), alsmede een toelichtende nota bij dit verdrag (griffiennr. 118488);

een, van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, ten geleide van het verslag van de informele JBZ-Raad van 26 en 27 september 1996 (griffiennr. 118502);

een, van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, inzake stand van zaken maatstaf minderheden (griffiennr. 117008.21);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, inzake de vaststelling van de programma's van eisen voor de bekostigingsstelsels voor het basis- (voortgezet) speciaal onderwijs voor het jaar 1997 (griffiennr. 118465);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van de ontwerpagenda Ecofin-Raad van 14 oktober 1996 (griffiennr. 118485);

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, inzake standpunt met betrekking tot de tracéwetprocedure rijksweg 15, gedeelte Ressen-A12 (griffiennr. 118468);

een, van de minister van Economische Zaken, inzake bod op de aandelen van DAF Trucks N.V. te Eindhoven door PACCAR Inc. (griffiennr. 118476);

een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake de gebitsprothesen (griffiennr. 113688.9);

een, van alsvooren, inzake de monitoring/evaluatie eigen bijdragen ZFW (griffiennr. 118463);

een, van alsvooren, ten geleide van het advies van de Gezondheidsraad "Bescherming tegen hepatitis B" (griffiennr. 118484).